

SERVERINGS- BESTÄMMELSER



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



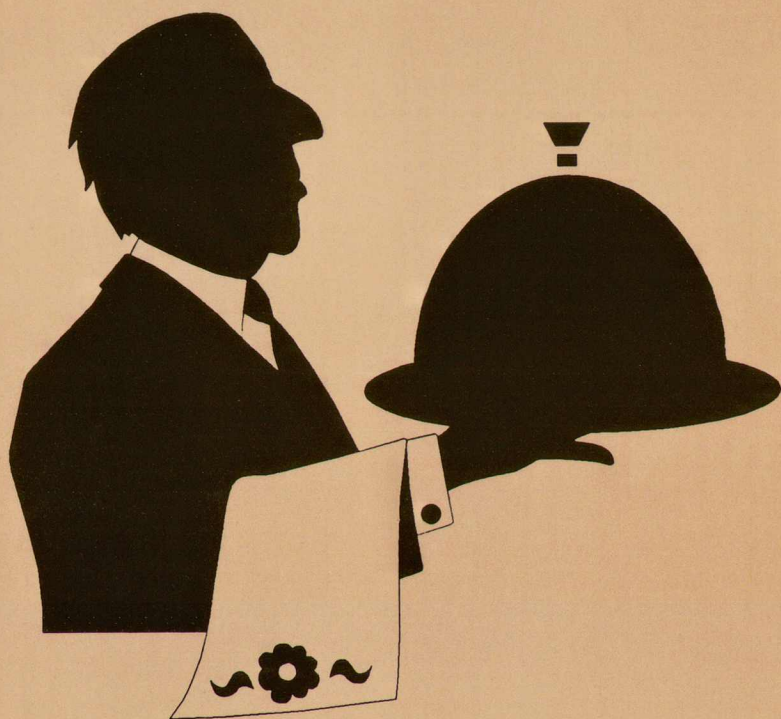
National Library
of Sweden

**FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR I LAGEN (1977:295)
OM HANDEL MED DRYCKER (LHD)**

SOU 1993:50

DEL BETÄNKANDE AV ALKOHOLPOLITISKA KOMMISSIONEN

SERVERINGS- BESTÄMMELSER



**FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR I LAGEN (1977:293)
OM HANDEL MED DRYCKER (LHD)**

SOU 1993:50

DEL BETÄNKANDE AV ALKOHOLPOLITISKA KOMMISSIONEN

Ref KB

00

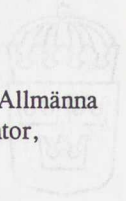


Statens offentliga utredningar
1993:50
Socialdepartementet

Serveringsbestämmelser

Delbetänkande av Alkoholpolitiska kommissionen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.



Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom regeringens beslut den 19 december 1991 bemyndigades statsrådet Bengt Westerberg att tillkalla en parlamentarisk kommission med uppdrag att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden – bl.a. i ett EG-perspektiv. Direktiven (dir. 1991:124) till kommissionen har i sin helhet fogats till detta betänkande (bil 1).

Kommissionen har antagit namnet Alkoholpolitiska kommissionen. Kommissionen har en bred sammansättning med företrädare för alla riksdagspartier. Till kommissionen har knutits sakkunniga från Utrikes- och Socialdepartementen, Folkhälsoinstitutet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, experter från Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning, och Karolinska Institutets avdelning för socialmedicin samt juridisk expertis. Sammansättningen av kommissionen framgår närmare av betänkandets bilaga 2.

Kommissionen får nu överlämna delbetänkandet Serveringsbestämmelser (SOU 1993:50). Betänkandet innehåller en översyn och förslag till ändringar av lagen (1977:293) om handel med drycker.

Det finns bred enighet i kommissionen om huvudfrågorna i föreliggande betänkande. Reservationer och särskilt yttrande har avlämnats i vissa frågor.

Stockholm den 30 april 1993

Ingemar Mundebo

Ingrid Andersson

Peter Kling

Sverre Palm

Claes Örtendahl

Karin Israelsson

Owe Larsson

Gabriel Romanus

Bert-Inge Karlsson

Ulla Orring

Sten Svensson

/Hans Noaksson

Peter Carlsten

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	19
1 Inledning	43
1.1 Uppdraget	43
1.2 Arbetets bedrivande	44
1.3 LHD/LVM-utredningen	45
2 Bakgrund	49
2.1 Alkohollagstiftningens utveckling	49
2.2 Tidigare utredningar	60
2.2.1 Alkoholpolitiska utredningen 1974	60
2.2.2 Hotell- och restaurangutredningen 1978	62
2.2.3 EKO-kommissionen 1984	63
2.2.4 Riksrevisionsverkets rapport 1984	64
2.2.5 Alkoholhandelsutredningen 1985	66
2.2.6 Statskontorets reformförslag 1990	67
2.2.7 Regeringens proposition om vissa folkhälsofrågor 1991	68
2.3 Gällande bestämmelser i lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD)	69
3 Aktuella reformförslag	71
3.1 Riksdagsmotioner	71
3.2 Skriftliga yrkanden och uppvaktningar, m.m.	72
4 Alkoholpolitiska överväganden	77
5 Alkoholpolitiska kommissionens förslag	89
5.1 Kriterier för tillståndsgivning	90
5.1.1 Behovsprövning och veto	90
5.1.2 Alkoholpolitisk bedömning	93
5.1.3 Nöjes- och idrottsplatser	94
5.1.4 Lämplighetsprövning	96
5.1.5 Lokalprövning	98

5.2	Serveringstillstånd	99
5.2.1	Serveringstillståndets omfattning	99
5.2.2	Servering till allmänheten	101
5.2.3	Servering till slutna sällskap	101
5.2.4	Tillfälliga tillstånd	102
5.2.5	Trafikservering	105
5.2.6	Inköp av starköl från bryggeri	106
5.2.7	Prövotider och dryckesslag	107
5.2.8	Ägarbyten	108
5.2.9	Föreskrifter och tillståndsbevis	110
5.2.10	Handläggningstider	110
5.3	Matutbud	111
5.3.1	Bakgrund	111
5.3.2	Tillämpningssvårigheter	113
5.3.3	Godkänt restaurangkök	114
5.3.4	Teatrar och konsertlokaler	115
5.3.5	Minibarar på hotell	116
5.4	Åldersgränser	118
5.5	Serveringsansvarig personal	121
5.6	Självservering	123
5.7	Serveringstider	124
5.7.1	Bakgrund	124
5.7.2	Nuvarande tillämpning	125
5.7.3	Förslag till serveringstider	126
5.7.4	Stängningstid	128
5.8	Öl klass II	129
5.8.1	Gällande regler	129
5.8.2	Tillståndsprovning och kontroll	131
5.8.3	Förslag till regler för ölförsäljning	133
5.8.4	Partihandel med öl	134
5.9	Tillsynsverksamheten	134
5.9.1	Inledning	135
5.9.2	Bakgrund	135
5.9.3	Inre och yttre tillsyn	137
5.9.4	Kommunal tillsyn	138
5.10	Administrativa ingripanden	140
5.10.1	Allmän bakgrund	140
5.10.2	Förslag till beslutsmyndighet för administrativa ingripanden	144
5.10.3	Förslag till utformning av sanktionssystemet	146
5.11	Ansvarsbestämmelser, m.m.	149
5.12	Överklagande	151

5.13	Övriga lagförslag	153
5.13.1	Konkurser	153
5.13.2	Bokförings- och statistikuppgifter	154
5.13.3	Animering	155
5.13.4	Restaurangernas annonsering	155
5.13.5	Prisrelationer	156
5.13.6	Alkohol fria dryckesalternativ	158
5.14	Avgifter	159
5.15	Utbildning	160
5.16	Centrala och regionala tillsynsorgan	162
5.17	Om förordning till LHD	168
6	Specialmotivering	171
	<i>Reservationer och särskilt yttrande</i>	183
	<i>Bilagor</i>	
1	Direktiv	205
2	Alkoholpolitiska kommissionens sammansättning	215
3	Alkoholserveringens utveckling	217
4	Alkohollagstiftningen i några Europeiska länder	255
5	Enkätredovisning	265

Utgångspunkter och bakande principer

Den flinke kroggästen är ofta ung (18-24), ensamstående och har framför allt "våta" dryckesvanor. Låg inkomst eller låg utbildning behöver inte längre vara ett avgörande hinder för att bli en frekvent besökare eller mångäst. Så har flertalet tillfrågade svarat om sina levnadsförhållanden i undersökningar vid slutet av 1980-talet. Fin utryck för att kroglivet börjar ändra gestalt? En annalkande mer folklig och könsneutral restaurangkultur som även kan omfatta de lite äldre vuxna - är det vad vi kan vänta oss?

Det finns tecken på att en utveckling i den riktningen har inletts. Antalet restauranger har förutblits under en tioårsperiod som en följd av att tillstånd ges mer generöst. Den tidigare strikt restriktiva synen på nyetableringar har väsentligen luckrats upp genom ändringar i praxis. Framst störstörta har gått fört. Mycket tyder på att restaurangernas gästgästlag också har breddats. Den nu ofta typiska smörgåsdrycken öl serveras och dricks företrädesvis på krog, bland till praxis som obetydligt överstiger Systembolagets. Bryggeriföringen och branschföringen har kanske främst genom sin marknadsföring ett stort inflytande. En ökad konsumtion bland ungdomar i slutet av 1980-talet kan enligt CAN knytas till en ökad starkölskonsumtion.

Sammanfattning

Alkoholpolitiska kommissionen har tillkallats för att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden – bl.a. i ett EG-perspektiv. I uppdraget ingår att se över de regler som nu finns för tillståndsgivningen till restauranger, liksom bestämmelserna om hur serveringen skall bedrivas. Vi skall även analysera hur lagstiftningen tillämpas i praktiken.

Varje land kan självständigt bestämma om sin alkoholservering. Den regleras inte inom ramen för EES-avtalen eller på gemenskapsrättslig nivå i EG. Ett ikraftträdande av EES-avtalen och ett medlemskap i EG kan dock få vittgående effekter för den svenska alkoholpolitiken som helhet. Detta beaktas i kommissionens arbete.

Vår utredning om serveringspolitiken läggs fram i detta delbetänkande.

Utgångspunkter och ledande principer

Den flitige kroggästen är ofta ung (18-24), ensamstående och har framför allt "våta" dryckesvanor. Låg inkomst eller låg utbildning behöver inte längre vara ett avgörande hinder för att bli en frekvent besökare eller stamgäst. Så har flertalet tillfrågade svarat om sina levnadsförhållanden i undersökningar vid slutet av 1980-talet. Ett uttryck för att kroglivet börjar ändra gestalt? En annalkande mer folklig och kontinental restaurangkultur som även kan omfatta de lite äldre vuxna – är det vad vi kan vänta oss?

Det finns tecken på att en utveckling i den riktningen har inletts. Antalet restauranger har fördubblats under en tioårsperiod som en följd av att tillstånd ges mer generöst. Den tidigare starkt restriktiva synen på nyetableringar har väsentligen luckrats upp genom ändringar i praxis. Främst storstäderna har gått före. Mycket tyder på att restaurangernas gästunderlag också har bredats. Den nu ofta typiska ungdomsdrycken öl serveras och dricks företrädesvis på krog, ibland till priser som obetydligt överstiger Systembolagets. Bryggerinäringen och branschföretagen har kanske främst genom sin marknadsföring här haft ett stort inflytande. En ökad konsumtion bland ungdomar i mitten av 1980-talet kan enligt CAN knytas till en ökad starkölskonsumtion.

Men den totala registrerade konsumtionen har varit ganska stabil under senare år.

Alkoholpolitiska kommissionen gör följande grundläggande bedömningar.

- För att inte förtroendet för alkoholpolitiken skall svikta måste den uppfattas som meningsfull av en bred allmänhet. Påståendet gäller inte minst alkoholservering på restaurang. Onödiga serveringsbestämmelser bör utmönstras. Reglerna bör vara tydliga och ge avsedd effekt.
- Det är ett samhällsintresse att det finns restauranger där människor kan äta, dricka och umgås såväl till vardags som fest. För många har umgänget med alkoholdrycker positiva inslag och de flesta människor använder alkohol på ett sådant sätt att det inte vållar några problem. Vid alkoholservering på restaurang bör gästernas önskemål respekteras, men inom bestämda gränser. Alkoholens skadeverkningar särskilt för storkonsumenter och risken för våldshandlingar, m.m., ställer krav på att alkoholservering sker med ansvar och omdöme. En återhållsam servering av alkoholdrycker som inte leder till oordning och onykterhet bör vara ett ovillkorligt krav.
- Serveringsställen skall i princip få etableras och konkurrera på rättvisa villkor. De delvis stränga villkoren skall vara klart angivna på förhand. Uppfylls grundkraven ges tillstånd, utom då en ny restaurang bedöms leda till alkoholpolitiska olägenheter, vilket prövas i det enskilda fallet mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning.
- Tydliga och enkla tillståndsregler utan överdriven detaljreglering måste förenas med en effektiv tillsyn och ett verkningfullt sanktionssystem. En övergripande strategi i kommissionens översyn av serveringsbestämmelserna har varit att föra över samhällets resurser för lagtillämpningen från tillståndsprovning till inspektionsverksamhet och kontroll.

Överväganden och förslag

Våra överväganden och förslag om serveringsbestämmelserna redovisas i kapitel 4 och 5. De sammanfattas här under tre rubriker.

1. Mindre krångel och detaljreglering

Matens andel av försäljningen

I dag gäller att servering av mat måste uppgå till en "betydande del av rörelsen" för att man skall få servera starkare drycker än öl klass II. Detta leder till en resurskrävande detaljkontroll, med begränsat alkoholpolitiskt värde. *Kommissionen anser* att "den svenska modellen" med ett samband mellan mat- och alkoholservering skall finnas kvar, men enklare utformad. För tillstånd bör det räcka med ett godkänt restaurangkök och att lagad mat tillhandahålls.

Självsservering och drinkbarer

S.k. självsservering av spritdrycker, vin och starköl är förbjuden utan särskilt tillstånd. Självsservering kan betyda att gäst i samband med brickservering av mat även får ta med sig ett glas vin eller öl till bordet. Det kan också betyda att gäster "går omkring i lokalen med glas i handen", vilket i princip inte är tillåtet. För att få inrätta en drinkbar krävs också särskilt tillstånd. *Kommissionen föreslår* att dessa förbud tas bort. Drinkbarer får emellertid inte bli alltför dominerande. Därför behålles en regel om att de skall utgöra en mindre del av restaurangrörelsen.

Föreståndare och ersättare

All servering av alkoholdrycker skall övervakas av en föreståndare eller, vid dennes frånvaro, en ersättare. Deras lämplighet prövas på i princip samma sätt som tillståndshavares. Personalomsättningen inom restaurangbranschen är mycket stor, vilket för med sig många nya ansökningar. Att godkänna föreståndare och ersättare tar därför mycket tid i anspråk hos tillståndsmyndigheten. Det är inte meningsfullt att använda myndighetsresurser till denna hantering. Om alkoholserveringen inte sköts på ett tillfredsställande sätt är det ändå alltid *tillståndshavaren* som har ansvaret, även om han inte är personligen närvarande. Det ligger därför i tillståndshavarens eget intresse att alltid ha ansvarig personal på plats. *Kommissionen föreslår* att tillståndshavaren själv får utse serveringsansvarig personal.

Alkoholservering på teater

Det är f.n. inte tillåtet att servera vin eller starköl i pausen på teatrar utan att samtidigt servera lagad mat. Detta innebär i praktiken ett förbud. *Kommissionen föreslår* att tillstånd för paussservering av vin, starköl och öl utan krav på lagad mat skall kunna ges till teatrar och konsertlokaler.

Trafikservering samt servering vid nöjes- och idrottsplatser

För alkoholservering på flyg, tåg och båtar i inrikes trafik gäller särskilda regler. Tillståndet får inte omfatta spritdrycker, om inte särskilda skäl föreligger. Några serveringstider gäller inte. Tillstånd till restauranger på nöjes- och idrottsplatser får också endast ges om det finns särskilda skäl. I praktiken har dock så många undantag från denna regel gjorts att det inte är meningsfullt att behålla den. *Kommissionen föreslår* att särregleringen slopas och att ansökningar om trafikservering och om servering i restauranger på nöjes- och idrottsplatser skall prövas på samma grunder som övriga serveringsställen. Kommunerna kan ange närmare riktlinjer för tillstånd till restauranger vid

idrottsplatser i sina alkoholpolitiska program och även förena ett eventuellt tillstånd med föreskrifter.

Minibarar på hotell

Utomlands är det vanligt att hotellrummen har s.k. minibarer med alkohol-drycker. Det har sedan länge varit förbjudet i Sverige. Kammarrätten i Stockholm biföll dock i slutet av 1991 ett överklagande från ett hotell i Stockholm. Även andra hotell har nu fått tillstånd till minibarer, trots att det egentligen strider mot LHD:s bestämmelser. Det råder oklarhet om lag-tillämpningen i dessa ärenden. *Kommissionen föreslår* att minibarer på vissa villkor tillåts på hotell med serveringstillstånd.

Öl klass II

Servering och detaljhandel med öl klass II får enligt LHD endast bedrivas av den som har meddelats särskilt tillstånd. Tillstånd får bara ges till den som säljer eller serverar mat. Sambandet mellan ölförsäljning och försäljning av matvaror respektive servering av mat bör behållas, men *kommissionen föreslår* att den särskilda tillståndsplikten slopas med undantag för partihandel med öl. Åldersgränsen behålls och även övriga restriktioner i huvudsak. En möjlighet att förbjuda fortsatt detaljhandel med eller servering av öl införs i lagstiftningen. Brister i nykterhet och ordning eller försäljning till underåriga kan vara svåra att förutse vid tillståndsgivningen, som av resursskäl ofta är mycket summarisk. Missförhållanden skall i stället mötas med en effektiv tillsynsverksamhet, administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder.

2. Tydligare regler

Tillståndsprövning

Enligt nuvarande ordning skall det kommunala vetot användas för att förhindra överetablering av restauranger. Vetot kan ej överklagas. Emellertid bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna. Kommuner-na kan då ha inflytande över serveringsverksamheten utan veto. Vetot kan också ifrågasättas ur ett folkrättsligt perspektiv. Det är inte förenligt med Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som Sverige har anslutit sig till. Såväl tillståndsbeslut som ingripanden av olika slag måste kunna prövas av domstol. Vetot bör därför avskaffas. "Behovet" av en restaurang är ett svårtolkat begrepp. Utan koppling till vetot blir behovsprövningen otydlig. *Kommissionen föreslår* att veto och behovsprövning ersätts med att tillstånds-

myndigheten vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd skall inrikta prövningen i denna del på att undvika att en etablering medför *alkoholpolitiska olägenheter*. Kommunerna bör i alkoholpolitiska program närmare utveckla hur lagens kriterier skall tillämpas. Varje ansökan skall med omsorg och ansvar bedömas från dessa utgångspunkter.

Lämplighets- och lokalprövning

Sökanden skall vara lämplig, bl.a. ekonomiskt skötsam, för den socialt ansvarsfulla uppgiften att servera spritdrycker, vin eller starköl. *Kommissionen föreslår* ingen ändring därvidlag. De krav som gäller för den personliga lämpligheten skall dock klart anges på förhand och sökanden bör åläggas att själv förete nödvändiga ansökningshandlingar. Även lokalprövningen skall följa strikta regler. Vissa grundförutsättningar måste vara uppfyllda. Lokalernas inredning skiftar dock ofta i takt med trenderna i restaurangbranschen och variationer i lokalernas utformning bör därför kunna tillåtas.

Serveringstider

I dag gäller att servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas klockan 12.00 och skall normalt avslutas 01.00, även om undantag förekommer. Någon rekommenderad sluttid finns inte, förutom att serveringen "normalt" skall avslutas klockan 01.00. Dessa bestämmelser har lett till osäkerhet om vad som egentligen gäller. *Kommissionen föreslår* att tillståndsmyndigheten fritt får bestämma tider för alkoholserveringen, dock att servering skall få påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 03.00. Vid prövningen av serveringens sluttid skall särskild hänsyn tas till risken för att närboende störs.

Tillståndsbevis

En vanlig regel i andra länder är att de meddelade rättigheterna skall anslås i lokalen. Detta är en upplysning för både restauranggäster och myndigheter. *Kommissionen menar* att det finns skäl för att införa motsvarande ordning även i Sverige, dvs. att tillståndsbeviset skall anslås på väl synlig plats i serveringslokalen.

Prövotider

Ett tidsbegränsat tillstånd (även kallat tillstånd med prövotid) används ofta då tveksamheter föreligger. Enligt nuvarande regler skall dock denna möjlighet användas restriktivt och förnyade prövotider får i princip inte förekomma.

Kommissionen föreslår att tillståndsmyndighetens möjligheter att använda provotider utvidgas. De är t.ex. användbara för restauranger med tydlig inriktning på ungdomar, och där tillståndsmyndigheten behöver en längre tid på sig innan slutlig ställning kan tas till ansökan om alkoholservering.

Festivaler och tillfälliga arrangemang

Ansökningarna om tillfälliga serveringstillstånd har ökat kraftigt på senare år. Servering till allmänheten vid "festivaler" av olika slag står för en betydande del av denna ökning. Hur reglerna skall tillämpas råder det delade meningar om. *Kommissionen föreslår* att kommunerna bör utforma särskilda riktlinjer om festivaler och andra större evenemang som vänder sig till allmänheten. Dessa riktlinjer kan ingå i kommunens alkoholpolitiska program. För servering till allmänheten bör samma krav på branschvana och matutbud gälla för tillfälliga tillstånd som för tillsvidarestillstånd.

Utbildning för restaurangpersonal

Kommissionen anser det mycket angeläget att personer som driver alkoholservering är kompetenta för sin uppgift. Ett rimligt krav för att få serveringstillstånd är att tillståndshavaren har gått igenom någon form av branschutbildning. Idag finns restaurangskola, dvs. endast en längre utbildning. *Kommissionen föreslår* att Socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta en lämplig kortare utbildning för restaurangpersonal. Utbildningen bör ge ökat företagskunnande och även innehålla avsnitt om alkoholens skadeverkningar samt om hur en ansvarsfull och återhållsam alkoholservering kan bedrivas. Genomgången utbildning skall sedan gälla som ett krav för att kunna få tillstånd för servering till allmänheten. Kostnaderna för genomförande av utbildningen skall täckas med kursavgifter från deltagarna.

Handläggningstider

En ansökan om serveringstillstånd är ofta förenad med stora ekonomiska investeringar. Det är rimligt att en sökande bör kunna få svar på en ansökan inom viss angiven tid. Det är också rimligt att tillståndsmyndigheten får skälig tid för tillståndsprövningen. *Kommissionen föreslår* att Socialstyrelsen i allmänna råd anger skäliga ansöknings- och handläggningstider med ledning av vad kommissionen har anfört i detta betänkande.

Tillsyn

Övervakning av nykterhet och ordning är normalt i första hand en kommunal och polisiär angelägenhet. I kommunerna finns också personella resurser för

tillsynsändamål och dessutom en betydande lokalkännedom. Kommunerna bör ges rätt att ta ut tillsynsavgifter för de kostsamma restauranginspektionerna som ofta måste utföras på obekvämt arbetstid. *Kommissionen anser* att kommunerna skall sköta den direkta tillsynen av restaurangerna och att den naturligt kan knyta an till socialtjänstens uppsökande verksamhet. Kommissionen betonar att särskilda resurser bör avsättas för tillsynen, bl.a. för att kontrollera ordning och nykterhet samt tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet.

Besvär rätt

Vid tillståndsprövningen för en tilltänkt restaurangetablering skall stor uppmärksamhet ägnas åt polisens yttrande om ordningsläget i området samt miljöförvaltningens bedömning av risken för att närboende störs. Detta gäller vid prövningen av en nyetablering men även vid ansökningar om tillstånd för sena serveringstider. *Kommissionen föreslår* dessutom att skyddet för de närboende skall innefatta rätten att överklaga ett beslut om serveringstillstånd. Detta skrivs in i lagen. Länsstyrelsen ges också rätt att överklaga kommunens tillståndsbeslut om länsstyrelsen i sin tillsyn finner att beslutet inte överensstämmer med lagstiftningens intentioner.

3. Skärpta krav där det behövs

Restaurangklubbar

Lagen tillåter att serveringstillstånd kan ges till slutna sällskap. Allmänt gäller då lägre krav på både branschvana, lokaler och matutbud. De slutna sällskap som här avses är t.ex. ideella föreningar och företag. Genom att konstruera ett slutet sällskap som endast har till syfte att bedriva restaurangverksamhet kan reglerna för tillståndsgivningen kringgås. Givetvis är dessa sammanslutningar inte att betrakta som slutna sällskap i lagstiftarens mening. En företeelse som har blivit allt vanligare är de s.k. restaurangklubbarna. Dessa klubbar är som regel inriktade på diskoteksverksamhet med medlemskort, som berättigar till inträde. Restaurangklubbarna använder ofta lokaler som endast har tillstånd för servering till slutna sällskap. Klubbverksamheten drivs till övervägande del av personer utan tillräcklig branschvana. Vid sidan av de helt illegala spritklubbarna konkurrerar de med de etablerade restaurangerna om delar av restaurangpubliken. Eftersom de åsidosätter de regler som gäller för vanliga restauranger bedriver de en osund konkurrens. *Kommissionen föreslår* att tillståndsmyndigheten alltid vid ansökningar från slutna sällskap skall ta del av föreningsstadgar, styrelse- eller årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse, m.m., för att pröva om det rör sig om en verklig förening eller en konstruerad sammanslutning i syfte att servera alkohol.

Inköp från bryggeri

När möjligheten att sälja starköl direkt till restauranger infördes 1977 var det enligt kommissionens bedömning inte lagstiftarens avsikt att detta skulle innebära att bryggerierna även kunde sälja direkt till konsumenterna. Det är emellertid vad som sker genom att flera har upptäckt att det finns ett "kryphål" i lagstiftningen, nämligen att konstruera ett tillfälligt slutet sällskap som därefter ansöker om serveringstillstånd. Inköp från bryggerierna kan medföra väsentliga rabatter samt möjlighet att få disponera en s.k. ölpump. *Kommissionen föreslår* att lagstiftningen i denna del skärps. Endast innehavare av tillstånd för *stadigvarande* servering bör få köpa starköl direkt från bryggeri. Detta innebär att de som tillfälligt får servera alkoholdrycker hänvisas till Systembolaget även när det gäller inköp av starköl.

Anmälningsskyldighet vid ägarbyten

Kommissionen finner det otillfredsställande att personer med bristande lämplighet, som exempelvis gjort sig skyldiga till ekonomiska brott eller serverat underåriga, kan förvärva restauranger med serveringstillstånd utan att detta skall anmälas till tillståndsmyndigheten. *Kommissionen föreslår* att en anmälningsskyldighet av förvärv införs för de fall då det dominerande ägarinflytandet väsentligt har förändrats. Denna skyldighet bör inträffa när en ny ägares andel eller ägarinflytande uppgår till minst 50 % av restaurangrörelsen. Brister den nye tillståndshavarens lämplighet kan tillståndet dras in.

Legitimationsplikt

Ett problem som ofta uppmärksammas vid inspektioner är att personer som inte har uppnått lagstadgad serveringsålder inte heller har legitimation med sig. Det kan därför vara svårt att konstatera om personen i fråga är underårig eller inte. Ord står mot ord. En naturlig åtgärd är att serveringspersonalen begär att personer som kan antas inte ha fyllt 18 år styrker sin ålder med legitimationshandling. Det sker också vanligen, men långt ifrån alltid. Vid inköp av alkoholdrycker på Systembolaget är det fullt accepterat att personalen begär legitimation i tveksamma fall. Krav på att uppvisa legitimation förekommer också som ett naturligt inslag i många andra sammanhang. I 11 § LHD stadgas att innan alkoholdrycker lämnas ut skall mottagaren på begäran styrka sin ålder. (Denna bestämmelse omfattar även servering.) Det borde därför inte uppfattas som ett alltför stort intrång i den personliga integriteten om denna regel används vid restaurangbesök i samma utsträckning som på Systembolaget. *Kommissionen återkommer* till frågor om ungdom och alkohol i slutbetänkandet.

Konkurser

I dag kan en restaurang fortsätta att servera alkoholdrycker efter att rörelsen gjort konkurs. Erfarenheten har visat att mindre seriösa tillståndshavare efter en konkurs inte är lika noga med att följa gällande bestämmelser. Osunda restaurangföretag kan också på fördelaktiga villkor fortsätta att konkurrera med seriösa tillståndshavare en lång tid efter en konkurs, bland annat med hjälp av lönegarantin. *Kommissionen föreslår* att serveringstillståndet automatiskt skall upphöra vid konkurs. Serveringen kan fortsätta först efter att en ny ansökan beviljats.

Sanktionssystem

En av de grundläggande principerna i regelsystemet är att om försäljning av alkoholdrycker leder till brister i nykterhet och ordning eller om bestämmelserna i lagen inte efterföljs skall lagstiftningen innehålla möjligheter till administrativa ingripanden. *Kommissionen föreslår* att sanktionssystemet görs effektivare genom att medge möjligheter att under en begränsad tid dra in tillståndet (suspension) och att omedelbart återkalla serveringstillståndet vid allvarliga överträdelser. Länsstyrelserna bör även i fortsättningen vara beslutsmyndighet för administrativa ingripanden.

Illegala spritklubbar

Klubbar med illegal verksamhet, bland annat alkoholservice utan tillstånd, har funnits länge. De illegala spritklubbarna betalar ingen skatt, inga sociala avgifter och har dåligt utrustade lokaler. På dessa grunder kan de hålla lägre priser än restauranger med serveringstillstånd och klubbarna konkurrerar därmed illojalt med de seriösa tillståndshavarna. Återkommande gör polismyndigheten tillslag mot dessa klubbar för att stoppa den olagliga verksamheten. Trots beslag av både alkoholdrycker och kontanter är det inte ovanligt att lokalen kort tid efter polisens tillslag på nytt används till samma verksamhet som tidigare. Lokalen finns ju kvar och andra personer tar över driften. *Kommissionen föreslår* att fastighetsägare/ hyresvärdar som medvetet upplåter lokal till olaglig alkoholservice genom en ny lagregel görs straffansvariga.

Fem reservationer och ett särskilt yttrande har fogats till betänkandet.

Författningsförslag

Förslag till

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

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1977:293) om handel med drycker *dels* att 13, 32, 33, 39, 43, 45, 47, 48, 51, 52, 58, 61 och 62 §§ skall upphöra att gälla,

dels att en ny paragraf införs närmast efter nuvarande 50 § med nedan angiven lydelse,

samt *dels* att 1, 4, 5, 7, 18, 21, 23, 24, 30, 34, 36-38, 40-42, 44, 46, 54, 56, 57, 59, 60, 63-65, 68, 69, 72, 76 och 78-80 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inledande bestämmelser

1 §

Denna lag gäller försäljning och införsel av spritdrycker, vin starköl och öl (alkoholdrycker) *samt lättöl, läskedrycker och andra alkoholfria drycker.*

Denna lag gäller försäljning av införsel av spritdrycker, vin, starköl och öl (alkoholdrycker).

Beteckning i denna lag har samma betydelse som i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.

Föreskrifter om marknadsföring av alkoholdrycker finns, förutom i denna lag, även i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker.

2 §

Med försäljning förstås varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning.

Nuvarande lydelse

Med partihandel avses försäljning till återförsäljare i och för hans rörelse. Annan försäljning benämnes detaljhandel, eller, om den sker för förtäring på stället, servering.

Föreslagen lydelse

3 §

Det är förbjudet att försälja alkoholdrycker om rätt därtill ej föreligger enligt denna lag.

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 få *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 inskränkningar 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.

5 §

Om rätt att förfoga över *alkoholdrycker* som *medföres* som proviant på fartyg och luftfartyg i internationell 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.

6 §

Om försäljning av spritdrycker, vin och starköl för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller likartat ändamål gäller lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

7 §

Försäljning av drycker som omfattas av denna lag skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Den som tar befattning med försäljning av *drycker* skall tillse att ordning, *nykterhet och trevnad* råder på försäljningsstället.

Den som tar befattning med försäljning av *alkoholdrycker* skall tillse att ordning och *nykterhet* råder på försäljningsstället.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

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

Vid handel med andra varor än alkoholdrycker får sådan dryck ej lämnas som gåva.

9 §

Vid detaljhandel med och servering av alkoholdrycker skall alkoholfria drycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning.

10 §

Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap 7 § föräldrabalken får ej bedriva försäljning av alkoholdrycker.

11 §

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får vara ej säljas eller utlämnas till den som kan antagas ej ha fyllt 20 år. Motsvarande gäller vid detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som kan antagas ej ha fyllt 18 år.

Alkoholdrycker får ej säljas eller utlämnas till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel.

Utlämning av alkoholdrycker skall vägras om det finnes särskild anledning att antaga att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Innan alkoholdrycker utlämnas skall mottagaren på begäran styrka sin ålder.

12 §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 11 § ej har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Spritdrycker, vin eller starköl får inte som gåva eller lån överlämnas till den som kan antas inte ha fyllt 20 år. Öl får inte som gåva eller lån överlämnas till den som kan antas inte ha fyllt 18 år. Vad nu sägs gäller inte när någon bjuder av en alkoholdryck för förtäring på stället.

13 §

Försäljning av alkoholfria drycker, är med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under samma villkor som gäller för drivande av handel i allmänhet.

14 §

Starköl med högre alkoholhalt än 4,5 viktprocent får säljas endast för export.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Parti- och detaljhandelsbolagen**

15 §

För import och partihandel med spritdrycker, vin och starköl skall finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (partihandelsbolag), som staten äger.

För detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl skall finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolag), som staten äger.

16 §

Föreskrifter om bolagens verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida skall intagas i avtal som upprättas mellan staten och bolagen.

Bolagen är skyldiga att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl ej bedrivs på sätt som uppenbarligen står i strid med det i 7 § första stycket angivna syftet.

Import, export och partihandel

17 §

Spritdrycker, vin och starköl får, med de undantag som anges i 18 §, införas till landet endast av partihandelsbolaget.

Spritdrycker, vin och starköl får inte tas om hand på sätt som avses i 8 § första stycket tullagen (1987:1065) av annan än partihandelsbolaget. Sådana varor får av annan än bolaget ej förvaras på annat tullager än sådant som har inrättats för förvaring av proviant m.m. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Spritdrycker och sådant vin, som ej har tillverkats inom landet, får säljas för export endast av partihandelsbolaget.

18 §

Spritdrycker, vin och starköl får införas till landet

1. av den som rätt till tullfrihet enligt 6 § lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m.

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 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,

6. av enskild person, som flyttar in till landet eller återvänder hit efter längre tids vistelse utomlands, om dryckerna är avsedda för eget eller familjens personliga bruk, enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Nuvarande lydelse

7. av enskild person som har mottagit dryckerna i arv eller genom testamente, om dryckerna är avsedda för eget eller familjens personliga bruk, enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

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.

Föreslagen lydelse

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.

19 §

Maltdryck som införas till landet skall vara försedd med uppgift om tillverkarens namn samt om varuslag på sätt som angives i 14 § andra stycket lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.

För oförtullad maltdryck som ej är försedd med uppgift enligt första stycket gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Generaltullstyrelsen får för visst fall medgiva undantag från bestämmelserna i denna paragraf.

20 §

Partihandel med spritdrycker, vin och starköl får, med de i 22 och 23 §§ angivna undantagen, bedrivas endast av partihandelsbolaget.

21 §

Partihandel med öl får bedrivas av den som har *tillstånd enligt denna lag till detaljhandel med sådan dryck*. Efter särskilt tillstånd får partihandel även bedrivas av den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller alkoholfria drycker eller yrkesmässigt inför öl till landet.

Partihandel med öl får bedrivas av den som har *meddelats särskilt tillstånd*.

Partihandel med öl får även bedrivas av tillverkare av öl, lättöl eller alkoholfria drycker.

I ärende om tillstånd enligt första stycket skall tillståndsmyndigheten pröva om sökanden med hänsyn till personliga egenskaper och övriga omständigheter kan antas vara lämplig som tillståndshavare.

Den som driver partihandel med öl får även sälja sådant öl för export.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Detaljhandelsbolaget får sälja spritdrycker, vin och starköl till den som har rätt att servera sådana drycker.

23 §

Den som enligt lagen (1977:292) om tillverkning med 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 tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 36 § andra stycket på annan, får överlåtaren sälja sitt lager av dessa drycker till sin efterträdare.

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 meddelats stadigvarande serveringstillstånd.

Överförs serverings- eller partihandelstillstånd enligt 36 § andra stycket på någon annan, får överlåtaren sälja sitt lager av alkoholdrycker till sin efterträdare.

Överlåter den som har rätt till detaljhandel med eller servering av öl sin rörelse till någon annan, får överlåtaren sälja sitt lager av öl till sin efterträdare.

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.

24 §

Vid partihandel med alkoholdrycker är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varna.

Vid varje lager för partihandel med starköl eller öl skall, om innehavaren ej är enskild person som själv förstår verksamheten, utses en för uppgiften lämplig person, som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).

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

Vid varje partihandelsställe för starköl eller öl skall, om innehavaren inte är enskild person som själv förstår verksamheten finnas minst en för uppgiften lämplig person som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).

Nuvarande lydelse

Vid partihandel med alkoholdrycker får endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till återförsäljare.

Detaljhandel*Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl*

25 §

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

26 §

Detaljhandelsbolaget beslutar om försäljningsställets förläggning enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

27 §

Försäljning får ske antingen som försäljning till avhämtning eller genom försändning på rekvisition.

Försändning på rekvisition skall på begäran ske till köpare i ort där försäljningsställe saknas.

För försändningen får detaljhandelsbolaget inrätta särskilt utlämningsställe. Saknas också utlämningsställe, sändes varan med post eller allmänt kommunikationsmedel till lämplig hållplats eller station. Försändningskostnaden betalas av detaljhandelsbolaget.

28 §

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får vara ej utlämnas till köpare förrän den har betalats.

29 §

Spritdryck, vin eller starköl som ej hålles i lager skall på begäran anskaffas om ej detaljhandelsbolaget finner hinder härför föreligga.

Detaljhandel med öl

30 §

Detaljhandel med öl får bedrivas av detaljhandelsbolaget och av den som har meddelats särskilt tillstånd.

Tillstånd enligt första stycket gäller tills vidare och hänför sig till viss lokal (detaljhandelsställe).

Tillståndsmyndigheten får i tillstånd till detaljhandel med öl meddela de föreskrifter som behövs.

Detaljhandel med öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att lokalen, där verksamheten bedrivs, är godkänd som livsmedelslokal enligt 22 § livsmedellagen eller 16 resp. 37 § livsmedelsförordningen samt att försäljning av matvaror bedrivs i lokalen. Detaljhandel med öl får

*Nuvarande lydelse**Förelagen lydelse*

även bedrivs av detaljhandelsbo-
laget samt tillverkare av öl, lättöl
eller alkoholfridrycker.

31 §

I ärende om tillstånd enligt 30 § skall
tillståndsmyndigheten pröva om
sökanden med hänsyn till personliga
egenskaper och övriga omständig-
heter kan antagas vara lämplig som
tillståndshavare.

Tillstånd till detaljhandel med öl
skall om hinder ej föreligger enligt
första stycket meddelas den som
yrkesmässigt

1. säljer matvaror till allmänheten
(matvaruhandlare),
2. tillverkar öl, lättöl eller läske-
drycker (tillverkare).

Överlåter tillståndshavare sin rörel-
se, kan tillståndsmyndigheten med-
giva att tillståndet överföres på för-
väraren.

32 §

För varje detaljhandelsställe skall,
om tillståndshavaren ej är enskild
person som själv förestår verksam-
heten, utses en för uppgiften lämplig
person som utövar tillsyn över för-
säljningen (föreståndare). För före-
ståndaren skall utses ersättare som
är lämplig för uppgiften.

Vid detaljhandel med öl får endast
anlitas anställd personal. Sådå vara
får dock sändas genom annan
köpare.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Matvaruhandlare får bedriva detaljhandel med öl endast i anslutning till försäljning av matvaror.

Tillverkare får bedriva partihandel med öl genom 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 ej sälja andra varor än öl och alkoholfria drycker.

Tillstånd till detaljhandel med öl får meddelas den som har rätt att servera alkoholdrycker eller alkoholfria drycker endast om särskilda skäl föreligger.

Servering*Tillståndsfrågor*

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 och starköl får ske endast om serveringstillstånd har meddelats.

Servering av öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att lokalen, där verksamheten bedrivs, är godkänd som livsmedelslokal enligt 22 § livsmedelslagen eller 16 resp. 37 § livsmedelsförordningen samt att servering av mat samtidigt bedrivs i lokalen.

35 §

(Upphävd tidigare.)

Nuvarande lydelse

Tillstånd till servering av alkoholdrycker hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Överlåter tillståndshavare rörelsen, kan tillståndsmyndigheten *medgiva* att tillståndet *överföres* på förvärvaren.

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*.

Tillstånd enligt första stycket 1-2 gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får *dock om särskilda skäl föreligger* begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

Tillstånd till servering kan gälla *alla slag av alkoholdrycker* eller begränsas till att *avse någon eller några* av dessa drycker.

Föreslagen lydelse

36 §

Serveringstillstånd hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Överlåter tillståndshavare rörelsen, kan tillståndsmyndigheten *överföra* tillståndet på förvärvaren.

Den som förvärvat andel av rörelse med serveringstillstånd uppgående till minst 50 % av aktie- eller bolagskapitalet är skyldig att anmäla detta till tillståndsmyndigheten.

37 §

Serveringstillstånd kan avse servering

1. till allmänheten året runt, *årligen under en viss tidsperiod, vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod*,

2. till förening, *företag* eller annat slutet sällskap året runt, *årligen under en viss tidsperiod, vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod*.

Serveringstillstånd kan avse servering på luftfartyg, fartyg eller järnvägståg i inrikes trafik (trafikservering).

Tillståndsmyndigheten får begränsa *serveringstillståndets* giltighet till viss tid *samt meddela de föreskrifter som behövs*.

38 §

Serveringstillstånd kan gälla *såväl spritdrycker som vin och starköl* eller begränsas till *en eller två* av dessa drycker.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

39 §

Tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- eller idrottsplats får meddelas endast om särskilda skäl föreligger.

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 att bedriva servering av alkoholdrycker och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.

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

Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas *om serveringen riskerar att medföra alkoholpolitiska olägenheter*, sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.

Den som söker tillstånd skall visa att han är lämplig att bedriva servering av alkoholdrycker och att serveringsstället är tjänligt för ändamålet.

Tillståndsmyndigheten skall ta särskild hänsyn till att sökanden visar sig lämplig med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Om serveringen kan befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt får tillstånd vägras även om sökanden uppfyller kraven i första stycket.

41 §

Tillstånd till servering får meddelas endast om det kan antagas att tillhandahållande av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen.

Tillstånd för servering till allmänheten får endast meddelas den som har ett serveringsställe med kök som är godkänt för allsidig matlagning och som tillhandahåller lagad mat.

Nuvarande lydelse

Tillstånd till servering av öl får dock meddelas om lagad mat finns att tillgå eller i annat fall om särskilda skäl föreligger.

Föreslagen lydelse

Tillstånd för tillfällig servering och till slutet sällskap får meddelas den som har ett serveringställe som tillhandahåller lagad mat.

Utan hinder av första eller andra stycket får serveringstillstånd meddelas för vin och starköl i foajé till teater eller konsertlokal. Alkoholserveringen får dock endast ske i pauser under pågående föreställning.

Servering av alkoholdrycker från s.k. minibarer på hotellrum får ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen, eller efter regeringens bestämmande, Socialstyrelsen får meddela närmare bestämmelser om serveringens bedrivande.

Den som har meddelats tillstånd enligt tredje eller fjärde styckena får även servera öl.

42 §

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.

Ombyggnad av serveringsställe som medför väsentlig ändring av serveringslokalerna kräver särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten. Drinkbar skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen, inrättad i nära anslutning till matsal.

43 §

Tillståndsmyndigheten får i tillstånd till servering av alkoholdrycker meddela de föreskrifter som behövs.

Tillståndsmyndigheten får i tillstånd till servering av alkoholdrycker meddela de föreskrifter som behövs.

Nuvarande lydelse

Serveringens bedrivande

För serveringsställe, där servering kräver tillstånd enligt denna lag, skall finnas föreståndare med uppgift att utöva tillsyn över serveringen. För föreståndare skall finnas erforderligt antal ersättare.

Föreståndare och ersättare skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämpliga för uppgiften.

Föreståndare för serveringsställe där spritdrycker, vin och starköl får serveras och ersättare för denne skall vara godkända av tillståndsmyndigheten.

Föreslagen lydelse

44 §

På ställe med serveringstillstånd enligt denna lag, skall tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig personal utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Serveringsansvarig personal skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften.

Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla vilka personer som har utsetts till ansvariga för alkoholservingen.

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

45 §

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

Vid bedrivande av serveringsrörelse för spritdrycker, vin och starköl får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren.

46 §

Servering av öl får påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkohol drycker tidigast klockan 12.00. Serveringen av alkohol drycker skall avslutas senast klockan 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande.

Första stycket gäller ej vid trafikservering.

Servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 och bör avslutas senast klockan 01.00.

Tillståndsmyndigheten får förordna om förlängd serveringstid, dock längst till klockan 03.00.

Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång (stängningstid).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Bestämmelserna i denna paragraf skall inte tillämpas för hotellrum med minibar.

47 §

Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång (stängningstid).

48 §

Vid servering av spritdrycker, vin och starköl skall lagad mat finnas att tillgå.

49 §

Tillståndshavare är skyldig att hos detaljhandelsbolaget köpa alla spritdrycker, allt vin och allt utländskt starköl som behövs för rörelsen.

50 §

Priser på alkoholdrycker får vid servering ej sättas lägre än detaljhandelspriset för varan jämte skäligt tillägg för serveringskostnaden. Priserna skall avvägas så att försäljning av drycker med högre alkoholhalt ej främjas.

NY §

Särskild måttfullhet skall iakttas när alkoholdrycker används i restaurangernas marknadsföring.

51 §

Servering av alkoholdrycker i drinkbar får endast äga rum om servering samtidigt bedrivs i annan del av serveringsstället. Detta gäller ej hotell, där flertalet gäster har inackorering med helpension.

52 §

Självserving av spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast efter särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten.

53 §

På serveringsställe får åtgärder ej vidtagas i syfte att förmå gäst till inköp av alkoholdrycker.

Nuvarande lydelse

54 §

Från serveringsställe får *ej* någon medföra eller tillåtas medföra serverad eller på annat sätt där utlämnad alkoholdryck.

Föreslagen lydelse

Från serveringsställe får *inte* någon medföra eller tillåtas medföra *spritdrycker, vin eller starköl med undantag för hotellrum med minibar.*

Förvarings- och förtäringförbud

55 §

Vid försäljning av maldrycker eller alkoholfria drycker får malt- och läskedrycker *ej* förvaras i annat kärl än det i vilket drycken har levererats av tillverkaren. Kärl eller sådan dryck, som är avsedd för försäljning, får *ej* förändras av återförsäljaren.

56 §

På *serveringsställe, för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäll*er, får *ej* någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker 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 slutna sällskap vid vilka mat och drycker *tillhandahålles* av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av *alkoholdrycker ej* är tillåten.

Alkoholdrycker 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.

På *ställe med serveringstillstånd* får *inte* någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än vad som har serverats i enlighet med tillståndet. *Stadgandet skall inte gälla på hotellrum.*

Inte heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på serveringsställe där alkoholdrycker *inte* får serveras eller i lokal, som yrkesmässigt *upplåts* för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat *eller* dryck *tillhandahålls* av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av *alkoholdrycker inte* är tillåten.

Alkoholdrycker som *inte* får serveras i lokal som avses i denna paragraf får *inte* heller förvaras i sådan lokal eller därtill hörande utrymme annat än om det är uppenbart att drycken *inte* är avsedd att drickas på stället.

Förfarandet vid lagens tillämpning

57 §

Tillstånd till parti- och detaljhandel med öl meddelas av *länsstyrelsen i det län* där försäljningsstället är beläget.

Tillstånd till parti- och detaljhandel med öl meddelas av *den kommun* där försäljningsstället är beläget.

Nuvarande lydelse

Tillstånd till annan servering av alkoholdrycker än trafikservering meddelas av *länsstyrelsen i det län* där serveringsstället är beläget.

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*.

Ansökan om tillstånd enligt 57 och 58 §§ göres skriftligen hos *tillståndsmyndigheten*.

I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 37 § första stycket 1 och 2 skall tillståndsmyndigheten alltid inhämta yttranden från polismyndighet och kommunfullmäktige i den kommun där serveringen skall bedrivas.

I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker inom eller invid militärt 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 yttrandet.

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

Föreslagen lydelse

58 §

Tillstånd till annan servering av alkoholdrycker än trafikservering meddelas av *den kommun* där serveringsstället är beläget.

Tillstånd till trafikservering meddelas av *den kommun*, där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte. Har företaget ej säte inom landet, meddelas tillstånd av *Stockholms kommun*.

59 §

Ansökan om tillstånd enligt 57 och 58 §§ görs skriftligen hos *kommunen*.

Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Av dem som erhållit tillstånd enligt denna lag får kommunen även ta ut avgift för tillsyn enligt 69 §.

60 §

En ansökan om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 37 § första stycket 1 och 2 får inte bifallas utan att polismyndighetens yttrande inhämtas.

Om en ansökan om tillstånd avser servering av alkoholdrycker inom eller invid militärt område får den dessutom inte bifallas utan att yttrande inhämtats från vederbörande militära chef.

Bestämmelsen i första stycket gäller även i fråga om överföring av tillstånd enligt 36 § andra stycket.

Nuvarande lydelse

tid, skall en skriftlig förklaring om orsaken lämnas inom samma tid

Föreslagen lydelse

61 §

Annat tillstånd till servering av alkoholdrycker än trafikservering och servering enligt 37 § första stycket 3 får ej meddelats om det avstyrkes av kommunen och ej heller omfatta starkare drycker än kommunen tillstyrkt.

Kommunens uppgift enligt denna lag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

62 §

Beslut om tillstånd till servering enligt 37 § första stycket 1 och 2 skall kungöras i ortstidning. Tiden för anförande av besvär över sådant beslut skall räknas från den dag då kungörandet har skett.

Kommunen får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som enligt denna lag åvilar kommun, skall helt eller delvis ombesörjas av den andra kommunen. Kommunen får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlåta befogenhet att avgöra ärenden enligt 57-66 §§.

63 §

Har den som fått tillstånd till detaljhandel med öl eller till servering av alkoholdrycker avlidit, försatts i konkurs eller fått förvaltare enligt 11 kap 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen och vill dödsboet, konkursboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen, skall anmälan göras till tillståndsmyndigheten med uppgift om föreståndare. Anmälan skall ha inkommit senast två månader efter dödsfallet respektive edgångssammanträdet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan ej inkommit inom föreskriven tid, upphör tillståndet att gälla den dag anmälningstiden utgick.

Har den som fått serverings- eller partihandelstillstånd avlidit eller fått förvaltare enligt 11 kap 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen och vill dödsboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen, skall anmälan göras till tillståndsmyndigheten. Anmälan skall ha inkommit senast två månader efter dödsfallet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan ej inkommit inom föreskriven tid, upphör tillståndet att gälla den dag anmälningstiden utgick.

Har den som fått serverings- eller partihandelstillstånd försatts i konkurs, upphör tillståndet att gälla. Vill konkursboet eller konkursförvaltaren fortsätta rörelsen skall ansökan därom göras till tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten skall behandla en sådan ansökan med förtur.

Nuvarande lydelse

Föränleder 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 åtgärder vidtages, får tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

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.

I ärende enligt första eller andra stycket kan godkännande av föreståndare eller ersättare för föreståndare återkallas.

Föreslagen lydelse

64 §

Servering av spritdrycker, vin eller starköl som äger rum med tillstånd enligt denna lag skall ske med återhållsamhet och får inte föränleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Uppkommer sådan olägenhet eller iakttas inte bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter skall länsstyrelsen använda sådan sanktion enligt denna paragraf som länsstyrelsen bedömer tillräcklig för att åstadkomma rättelse. Sanktioner är varning, särskild föreskrift, suspension, återkallelse och interimistisk återkallelse.

Första stycket tillämpas även i fall då tillståndshavaren inte längre kan anses lämplig att bedriva servering av spritdrycker, vin eller starköl eller annars de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger.

Första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även partihandel med öl.

Ärende om sanktion enligt denna paragraf prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe prövas ärendet av länsstyrelsen i det län där företaget har sitt säte. Har företaget inte säte inom landet, eller gäller ärendet örlogsfartyg, prövas ärendet av länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen skall självmant ta upp frågor om åtgärd enligt denna paragraf. Frågor om sådana åtgärder skall även tas upp på begäran av kommun där serveringen bedrivs.

Nuvarande lydelse

Föranleder försäljning av alkoholfria drycker olägenheter ifråga 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.

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.

Föreslagen lydelse

65 §

Föranleder detaljhandel med eller servering av öl olägenheter ifråga om ordning och nykterhet, eller följs inte bestämmelserna i denna lag skall den som bedriver försäljningen meddelas varning eller förbjudas fortsätta verksamheten. I sådant ärende kan även meddelas föreskrifter om försäljningens bedrivande.

Ärende som avses i första stycket prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe prövas ärendet av länsstyrelsen i det län där företaget har sitt säte.

Länsstyrelsen skall självmant ta upp frågor om åtgärd enligt denna paragraf. Frågor om sådana åtgärder skall även tas upp på begäran av kommun där serveringen eller detaljhandeln bedrivs.

66 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får om synnerliga skäl föreligger förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker.

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

67 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag länder omedelbart till efterrättelse, om ej annorlunda förordnas.

68 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos kammarrätten.

Länsstyrelsens och kommunens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Närboende får överklaga kommunens och länsstyrelsens beslut om tillståndsfrågor enligt denna lag.

Länsstyrelsen får överklaga kommunens beslut om serveringstillstånd.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Tillsyn**

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 tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlagga skatter eller socialavgifter. På begäran 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.

Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen utövas av kommunen och av polismyndigheten.

Polismyndigheter och socialnämnder skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för länsstyrelsens ingripanden enligt 64 och 65 §§.

Polismyndigheten skall underrätta kommunen om förhållanden som är av betydelse för kommunens tillsyn.

Kronofogdemyndigheter skall underrätta den kommun som lämnat tillstånd till servering av alkoholdrycker om den som har sådant tillstånd brister i sina åligganden att erlagga skatter eller socialavgifter. På begäran av kommunen skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som kommunen behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt denna lag.

70 §

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 förete bokföringen i rörelsen. Han är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen, eller efter regeringens bestämmande, Socialstyrelsen meddelar.

71 §

Tillsynsmyndighet har rätt att på anfordran få upplysningar och handlingar som behövs för tillstånd enligt denna lag. För fullgörande av åliggandena enligt 69 § är tillsynsmyndighet berättigad till tillträde till försäljningsställe med tillhörande lokaler.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ansvar, m.m.

72 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd ej 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.

Får den som med nyttjanderätt har upplåtit en lokal vetskap om att lokalen används för olaga servering av alkoholdrycker och underlåter han att göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, skall han om verksamheten fortsätter eller återupptas i lokalen, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket, andra punkten.

73 §

Om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

74 §

Den som i strid mot 12 § uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar alkoholdrycker åt annan döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till påföljd som anges i 72 §.

75 §

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.

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 som 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.

Nuvarande lydelse

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 §.

77 §

Bryter gäst på serveringsställe mot 54 eller 56 § döms till penningböter.

78 §

I ringa fall skall ej dömas till straff för gärning som avses i 72 och 74-76 §§. För försök till brott som avses i 72 och 74 §§ dömes till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Har flera medverkat till gärning som avses i 72, 74-76 §§ eller vid försök som avses i andra stycket, äger 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken motsvarande tillämpning. Den till vilken alkoholdrycker har sålts eller annars har anskaffats för personligt bruk skall dock vara fri från ansvar.

79 §

Drycker som har varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkade, om det ej är uppenbart obilligt. Förverkande av *drycker* kan ske även hos den som är fri från ansvar från brottet enligt 78 § tredje stycket andra meningen.

Alkoholdrycker som har varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkade, om det ej är uppenbart obilligt. Förverkande av *alkoholdrycker* kan ske även hos den som är fri från ansvar från brottet enligt 78 § tredje stycket andra meningen.

Föremål som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 72 eller 74 § eller dess värde får förklaras förverkat, om det är påkallat till förebyggande av brott eller av annan grund särskilda skäl föreligger.

80 §

I fråga om *drycker* som kan *antagas* bli förverkad enligt denna lag gäller lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m m i tillämpliga delar. *Dryck* som har lagts upp på tullupplag av annan än partihandelsbolaget skall anses som förverkad om den *ej* har tagits ut från upplaget inom 30 dagar från

I fråga om *alkoholdryck* som kan *antas* bli förverkad enligt denna lag gäller lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m m i tillämpliga delar. *Alkoholdrycker* som har lagts upp på tullupplag av annan än partihandelsbolaget skall anses som förverkad om den *inte* har tagits ut från upplaget inom 30 dagar från

Nuvarande lydelse

uppläggningsen. Vad som nu har sagts gäller även i fråga om sådan *dryck* som för tillfällig förvaring har omhändertagits av tullmyndighet utan att läggas upp på tullupplag.

Föreslagen lydelse

uppläggningsen. Vad som nu har sagts gäller även i fråga om sådan *alkoholdryck* som för tillfällig förvaring har omhändertagits av tullmyndighet utan att läggas upp på tullupplag.

81 §

Chefen för utrikesdepartementet får medgiva undantag från 49 och 56 §§ på begäran av främmande stat och internationell organisation som avses i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Paragrafer med skuggad bakgrund är förslag till lagändringar från LHD/LVM-utredningens betänkande Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården (SOU 1993:31), som har tagits med för läsarens kännedom. (LHD/LVM-utredningen har även lämnat förslag till ändringar av 65-69 §§, vilka har fått en delvis annan utformning än Alkoholpolitiska kommissionens förslag.)

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Alkoholpolitiska kommissionen tillsattes efter bemyndigande av regeringen den 19 december 1991 med uppdrag att göra en bred översyn av den svenska alkoholpolitiken. I direktiven, se bilaga 1, har behovet av genomlysning inom vissa områden särskilt markerats. Av direktiven framgår att kommissionen särskilt bör uppmärksamma reglerna om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), liksom bestämmelserna om serveringens bedrivande och andra frågor som gäller alkoholservingen.

Kommissionen bör, enligt direktiven, analysera hur lagstiftningen tillämpas i praktiken och kan föreslå lagändringar i de fall kommissionen finner "att vissa bestämmelser kan förenklas eller helt utmönstras för att de inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion. I andra fall kan reglerna behöva förtydligas eller skärpas för att bättre fylla ett alkoholpolitiskt syfte". Härigenom bör lagstiftningen kunna vinna i trovärdighet. Alkoholserving är inte reglerad på gemenskapsrättslig nivå i EG och inte heller inom ramen för EES-avtalen. Den kan varje land självt bestämma om. Ett ikraftträdande av EES-avtalen och ett medlemskap i EG kan dock få vittgående effekter för den svenska alkoholpolitiken i sin helhet. Detta beaktas i kommissionens arbete.

Kommissionen redovisar översynen av serveringsbestämmelserna och förslagen till lagändringar i detta delbetänkande. Särredovisningen är delvis betingad av en strävan att tidsmässigt samordna kommissionens översyn av serveringsbestämmelsernas materiella innehåll med LHD/LVM-utredningens analys av möjligheterna för och konsekvenserna av att föra över tillståndsgivningen från länsstyrelserna till kommunerna. Sistnämnda utredning presenteras närmare i avsnitt 1.3.

1.2 Arbetets bedrivande

Sekretariat

För kartläggning och analys av serveringsbestämmelserna i LHD samt framtagande av förslag till förändringar av lagstiftningen har Alkoholpolitiska kommissionen anlitat utredningssekreteraren Peter Carlsten från Stockholms socialförvaltning. Till översynen av serveringsbestämmelserna har också knutits en referensgrupp bestående av avdelningsdirektör Hans Agnéus, Socialstyrelsen, samordnare Bo Ekholm, Göteborgs stad, byrådirektör Göran Franke, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, verkställande direktör Lennart Karlsson, Baldakinenrestaurangerna AB, och departementssekreterare Kjell Stridsman, Socialdepartementet.

Sammanträden

Alkoholpolitiska kommissionen har behandlat serveringsbestämmelserna vid åtta sammanträden. Anföranden inför kommissionen har hållits av Hans Agnéus, Lennart Karlsson, vice VD Allan Nyrén, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund och förbundsordförande Seine Svensk, Hotell- och Restauranganställdas Förbund. Den särskilde utredaren Susanne Billum och sekreteraren Peter Gerdman från LHD/LVM-utredningen har också medverkat vid sammanträden i kommissionen.

Referensgruppen har hållit fyra sammanträden och i övrigt haft fortlöpande kontakt med sekreteraren.

Riksdagens socialutskott och Alkoholpolitiska kommissionen anordnade en gemensam hearing om den framtida svenska alkoholpolitiken den 26 november 1992 i riksdagens f.d. andrakammarsal. (SoU betänkande 1992/93:SoU17, bilaga 1) Serveringsbestämmelserna berördes vid detta tillfälle i anförande av förbundssekreterare Birgitta Kihlberg, Hotell- och Restauranganställdas Förbund samt av Robert Fägersten, VD i Svenska Bryggareföreningen.

Enkät

I november 1992 genomförde kommissionen i samarbete med LHD/LVM-utredningen en enkät om tillämpningen av lagen om handel med drycker till samtliga länsstyrelser och till 90 av landets 286 kommuner. Svenska Kommunförbundet svarade för kommunurvalet och har även hjälpt till med beräkningen av vissa statistikuppgifter. Redovisningen av enkäten finns i bilaga 5.

Konferens för alkoholhandläggare

Den 17-18 november 1992 höll Storstadsdelegationen – ett samarbetsorgan för de större kommunerna i landet – en konferens för handläggare av LHD-ärenden i Västerås. Vid samma tid och på samma ort hade Socialstyrelsen inbjudit alkoholhandläggarna vid landets samtliga länsstyrelser till konferens. Vid dessa två konferenser, som delvis hölls gemensamt, medverkade sekreterarna i Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen med anföranden och deltagande i diskussioner om förändringar av lagen om handel med drycker. Sekreterarna hade till konferensen sammanställt ett antal frågor som bl.a. rörde kommunal tillståndsgivning, tillsynsverksamheten och administrativa sanktioner. Dessa frågor hade skickades ut till konferensdeltagarna i förväg.

Uppvaktningar, arbetsplatsbesök, m.m.

Alkoholpolitiska kommissionens sekretariat har besökts av företrädare för Stockholms socialförvaltning, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund samt socialchefen i Norrköping med anledning av arbetet med översyn av serveringsbestämmelserna. Sekretariatet har som ett led i kartläggningsarbetet genomfört arbetsplatsbesök vid länsstyrelserna i Jämtlands, Malmöhus och Stockholms län samt Sundsvalls kommun.

1.3 LHD/LVM-utredningen

Regeringen har genom beslut den 27 maj 1992 tillkallat en särskild utredare med uppdrag att göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) förs över från länsstyrelserna till kommunerna. Utredningen har haft att redovisa de förslag till lagändringar som en kommunalisering av tillståndsgivningen skulle erfordra, samt även överväga vilken besvärordning och överklagningsrätt som bör gälla.

I uppdraget ingick vidare att utreda om socialnämnderna skall ges det fulla ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Utredningen har antagit namnet LHD/LVM-utredningen.

Utredningen har i april 1993 avslutat sitt arbete och lagt fram sina förslag i betänkandet *Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården*, SOU 1993:31.

Länsstyrelsernas roll har övervägts av ett flertal utredningar på senare tid. Gemensamt är att de anser att uppgifterna bör ändras från individuell ärende-

handläggning till tillsyn, utvärdering, uppföljning och utveckling. I Riksrevisionsverkets rapport (dnr 1983:1105) "Statlig tillsyn över kommunerna" anfördes det att tillsynen i betydelsen regelkontroll bör tonas ner och att verksamheten i stället bör inriktas mot en skyldighet "att påtala när lagar och andra bindande föreskrifter inte följs". I betänkandet "Länsstyrelsens sociala funktioner" (Ds C 1989:9) framkom att länsstyrelsen borde få en annan roll än för närvarande och framdeles i stället svara för den regionala tillsynen. Organisationskommittén för genomförandet av en ny regional statlig förvaltning uppdrog därefter åt Statskontoret att utreda resursbehoven vid länsstyrelsernas sociala funktioner. Statskontoret har i en rapport (Länsstyrelsernas sociala funktioner – resursbehov, PM 1990-08-14) konstaterat att om det skall vara möjligt för länsstyrelserna att fullgöra sina uppgifter, framför allt tillsynen, fordras antingen ett stort resurstillskott eller att resurser frigörs. Statskontoret ansåg det möjligt att genomföra lagändringar, som skulle frigöra så stora resurser att tillsynsuppgifterna skulle kunna utföras inom ramen för befintliga resurser. Därvid föreslog Statskontoret att tillståndsprövningen i LHD skulle överföras till kommunerna.

I regeringens folkhälsoproposition (1990/91:175) anförs flera skäl för att tillståndsprövningen i LHD bör föras över till kommunerna. Dessutom ligger en kommunalisering av tillståndsgivningen i linje med länsstyrelsernas nya uppgifter och funktion. I folkhälsopropositionen uttalade föredragande departementschef att en kommunalisering skulle frigöra resurser hos länsstyrelserna för de viktiga tillsynsfunktionerna.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen delade socialutskottet (1990/91:SoU23) regeringens uppfattning att det finns flera skäl som talar för att överföra tillståndsprövningen till kommunerna. Socialutskottet har även tidigare (se ex 1991/92:SoU15) gjort uttalanden i samma riktning.

I regeringens proposition om en ny statlig regional förvaltning (1988/89:154) utformades grunderna för den nya samordnade länsförvaltningen. Reformen genomfördes 1 juli 1991 och innebär att länsstyrelsen utifrån ett samlat regionalt perspektiv skall övervaka den nationella politiken inom ett stort antal verksamhetsområden i länet. Myndigheten skall enligt reformen bland annat svara för uppföljning och utvärdering av hur de nationella målen nås. Länsförvaltningsreformen följdes upp i 1992 års budgetproposition där det bl.a. anges att länsstyrelsernas uppgift i framtiden skall vara att som en opartisk instans tillse att statsmakternas intentioner på det sociala området efterlevs. En tillämpning av detta inom LHD:s område innebär, enligt Socialdepartementets avsnitt i budgetpropositionen, att länsstyrelserna lämnar den individuella ärendehandläggningen till förmån för en mer generell tillsyn och uppföljning. Om tillståndsgivningen förs över till kommunerna betyder detta i konsekvens med länsförvaltningsreformen bl.a. att länsstyrelsen i stället skall övervaka att kommunernas rättstillämpning och ärendehandläggning

enligt LHD sker på ett tillfredsställande sätt och i enlighet med lagstiftningen.

LHD/LVM-utredningen föreslår att tillståndsgivningen enligt LHD förs över från länsstyrelserna till kommunerna. Förutom de skäl till kommunalisering som tidigare utredningar har anfört, framhåller LHD/LVM-utredningen att förslaget ligger i linje med de allmänna decentraliseringssträvandena i samhället. Utredningen anför vidare att kommunerna har den bästa lokalkännedomen, att en fråga inte bör handläggas på en högre nivå än saken kräver och att förslaget innebär att det dubbelarbete försvinner som tidigare förekommit vid länsstyrelser och kommuner.

I samband med att kommunerna föreslås bli beslutsmyndighet föreslår utredningen också att det kommunala vetot avskaffas. Utredningen noterar att vetot inte överensstämmer med föreskrifterna i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, i och med att ett kommunalt veto inte går att överklaga för sakprövning i domstol. Vetot bör ersättas med stramt preciserade krav för tillståndsgivningen. (Frågorna tas även upp i avsnitt 5.1 i Alkoholpolitiska kommissionens betänkande om serveringsbestämmelserna.)

LHD/LVM-utredningen föreslår också att kommunerna ges huvudansvaret för den direkta tillsynen av restaurangerna och rätten att fatta beslut om återkallelse av redan givna tillstånd. Man anser att det finns ett naturligt samband mellan tillståndsgivning, tillsyn och administrativa ingripanden och att detta talar för att beslutsansvaret för all LHD-handläggning bör ligga inom samma myndighet. Enligt förslaget ges länsstyrelserna i framtiden rollen att övervaka och stödja kommunernas myndighetsutövning i dessa avseenden.

Under en övergångstid på tre år föreslår utredningen att en särskild ordning skall gälla. Länsstyrelsen skall alltid höras innan kommunen fattar beslut i tillstånds- eller sanktionsärenden under den föreslagna övergångstiden. På så vis blir det möjligt för kommunerna att successivt bygga upp sin kompetens och ta tillvara länsstyrelsernas kunnande inom LHD-området.

Enligt utredningens förslag ges kommunerna möjlighet att ta ut avgifter för tillståndsprövning och tillsyn enligt den s.k. självkostnadsprincipen.

2 Bakgrund

2.1 Alkohollagstiftningens utveckling

Mycket läsvärt har skrivits om den svenska nykterhetspolitikens framväxt. För en utförligare historieskrivning hänvisas till Nycander/*Svenskarna och spriten* (Bokförlaget Prisma), Rehnberg/*Stora krogboken* (Wahlström & Widstrand) och Svensson/*Svensk alkoholpolitik* (Sober Förlag). Alkoholpolitiska utredningen (APU) som tillsattes 1965 har i en utförlig historik beskrivit tiden från 1855 års försäljningsförordning fram till betänkandet 1974.

I detta delbetänkande om serveringsbestämmelserna har vi valt att göra en historisk tillbakablick med utgångspunkt i olika "märkesår" i den svenska alkoholpolitikens historia.

- 1279 Magnus Ladulås förbjuder våldgästning i Alsnö stadga. Samtidigt lagfästes böndernas skyldighet att till resande tillhandahålla mat och dryck. Denna påtvingade roll var inte populär bland bönderna trots att man fick rätt till ersättning.
- 1335 Magnus Eriksson föreskriver i Skänninge stadga att *taverner* skall anläggas vid de allmänna vägarna. Detta avlastade bönderna deras skyldighet att ta emot resande och var det första steget i restaurangnäringens utveckling i Sverige.
- 1344 Magnus Eriksson föreskriver dessutom att de svenska städerna skall vara utrustade med vardera två *härbärgen*, som skulle sälja mat, öl och hästfoder. En ny yrkeskår börjar växa fram. Titlar som användes var *tavernare*, *härbärgerare* och *gästgivare*.
- 1413 Allmogen påbjuds i lag att bistå med byggandet av landsvägstavernor. Dessa börjar även omväxlande kallas för *krogar* efter det tyska ordet krug = krus.
- 1460 Åtta importörer får ensamrätt att föra in vin till Stockholm. (Det första importmonopolet.) Försökte någon kringgå förbudet utdömdes dryga böter och faten brändes offentligt på torget. Vinet skulle alltid föras till stadens källare och de kommunala myndigheterna dirigerade vinhandeln efter behag. Liknande regler infördes även i Nya Lödöse

(senare: Göteborg). Titeln *vinman* börjar användas.

- 1494** Mot slutet av 1400-talet gör brännvinet sin entré. Tidigare användes det endast som råvara vid kruttillverkning. En av kruttillverkarna upptäckte att man även kunde dricka brännvinet, och då tog det fart med dunder och brak i hela landet! Sten Sture d.ä. blev tvungen att förbjuda brännvinsförsäljningen år 1494. Brännvinet skulle förbehållas kruttillverkningen till förmån för rikets försvar. Men folket hade fått smak för brännvin och när inga förbud hjälpte legaliserades brännvinsförsäljningen genom ännu ett monopol som gav en av brännvinstillverkarna, *Kort flaskedragare*, ensamrätt till brännvinsförsäljning på det villkoret att han även försåg kruttillverkningen med nödvändiga råvaror. (Det första försäljningsmonopolet.) I uppgörelsen ingick även att han skulle efterskänka en fordran på staden.
- 1522** Helga Lekamens gille utsätts för myndigheternas kontroll och visar sig förfoga över 50 kannor och stänkor av tenn. 1500-talet var gillenas århundrade och alltfler tillstånd gavs också till härbärgen och gästgiverier. Att det kunde gå livligt till förstås av beräkningar som gjorts att gillesmedlemmar på en afton kunde konsumera 12-16 liter öl vardera. Förbud infördes mot att slå dörrvakten. I sin *Historia om de nordiska folken* uppger Olaus Magnus att "glas brukas icke alls eller åtminstone högst sällan på nordbornas bord, för de drucknas överdåds skull, ty de skulle anse det för ett nöje att få krossa glaset". Sådan fara löpte man inte med tenn- eller grannuggar. Titlar som *vinskänk* och *vintappare* återfinns från den här tiden.
- 1586** Johan III belägger hela den dåtida restaurangrörelsen med *accis*. Detta fick till följd att de flesta privata utskänkningsställen fick läggas ned. Endast städernas egna vinkällare och några få privata kunde drivas vidare. Emellertid tvingades myndigheterna snart att lätta på restriktionerna för att klara efterfrågan på matservering och hotellrum. *Värds-hus* började etableras och titlar som *krögare* (eg. brännvinsförsäljare) och *hökare* (matlagare) togs i bruk.
- 1605** Karl IX förordnar om inrättande av värds-hus och *gårkök*. Gårköken skulle utskänka vin, öl och mjöd och hade ofta endast färdiglagad mat. De var den tidens "andraklassrestauranger", men kan också betraktas som föregångare till dagens kvarterskrogar. Titeln *traktör* börjar användas.
- 1622** Den första egentliga alkohollagstiftningen anses vara 1622 års allmänna gästgivare- och krögarförordning. Den indelade vinkällarna och krogarna efter den dryck som utskänktes. Det kunde vara rhenskt, franskt eller spanskt vin, starköl eller s.k. medelöl. Det var nämligen endast tillåtet att utskänka en enda sort för att myndigheterna lättare skulle kunna kontrollera att drycken inte "förfalskades". Misstankar

- om att framför allt de importerade vinerna späddes ut saknade inte grund.
- 1634** Fransmannen Charles Ogier besöker Sverige. Beträffande svenskarnas dryckesvanor kom Ogier till slutsatsen att "man dricker här icke därför att man är törstig eller därför att det smakar bra". Tidigare hade holländaren Anthonis Goeteeris skildrat att det räknades som en heder under kungliga festmåltider att "supa sig full", och "det var heller ingen skandal att spy under bordet".
- 1637** Anders glasmästare i Folkärna får böta en kanna brännvin för spritförsäljning på stora tacksägelsedagen.
- 1638** Länsmanshustrun i Romfartuna ertappas med att ha sålt brännvin så att en tolvåring blivit berusad och en dräng supit ihjäl sig. Drottning Kristina inför en tillverkningskatt på brännvin.
- 1640** Magistraten i Göteborg bestämmer att ingen utskänkningslokal i staden får hållas öppen senare än klockan sju på vintern och nio på sommaren. (Troligt är detta den första begränsningen av serveringstiden.) Under Axel Oxenstiernas förmyndarregering förbjuds också all utskänkning under julmässor, gudstjänster och andra kyrkliga högtider.
- 1648** Import av brännvin beläggs med tullavgift. Rätten att bränna sprit förbehålls bryggarskrået. Ändå skjuter husbehovsbränningen fart.
- 1650** Gaffeln introduceras. Användes först endast på finare middagar.
- (ca)**
- 1674** Som exempel på att krogvåldet inte var mindre vanligt förr i tiden kan nämnas att detta år var den kände skalden Lasse Lucidor inblandad i ett slagsmål på källaren Fimmelstången. Han hade avvisat en skål och blodet steg de inblandade åt huvudet, där vinet redan hade skapat oreda. Det slutade med att Lucidor blev nerstucken och dödad. Samma år besöker italienaren Magalotti Sverige. Om det svenska ölet skriver han i sin reseskildring: "...Härtill dricker man öl, som kallas *ula*, ur trästånkor, invändigt bestrukna med harts. Detta *ula* är tjockt, svart och smakar rök."
- 1694** Utskänkning av alkoholdrycker har åtminstone sedan 1500-talet varit förknippat med någon form av tillståndsgivning. Detta har dock inte hindrat att illegala verksamheter etablerats vid sidan om. Vid en razzia i Stockholm 1694 stängdes inte mindre än 80 lönnkrogar.
- 1703** Kommerskollegium och Kammarkollegium utfärdar en förordning för vinskänkarnas yrkessammanslutning, den s.k. societeten. Reglementet innehöll en mängd bestämmelser om yrkesutövningen, hur vinutskänningen skulle gå till, lärotiden för gesäller och lärpojkar, m.m. Ordet *krog* blir en allt vanligare benämning på dåtidens "tredjeklassrestauranger" med öl och brännvin som främsta varor. *Kaffehus* börjar växa upp i Sverige efter kontinentalt mönster. Under hela 1700-talet och

- början av 1800-talet drabbas kaffekokningen av upprepade totalförbud, vilka till sin omfattning och kontroll var mycket effektiva. Kaffehusägarna fick under förbudsperioderna endast servera andra drycker, företrädesvis rusdrycker av olika slag. Dessa ansågs inte lika skadliga som kaffet.
- 1717** I Göteborg finns vid en genomräkning 189 källare och krogar med utskänkningstillstånd. Därtill skall läggas ett stort antal lönnkrogar.
- 1723** Totalförbud mot alkohol införs i Lappmarken, det s.k. lappmarksförbudet. Samma år gavs adeln rätt att anlägga krogar på sina frälseägor.
- 1731** Den första stora brännvinsförordningen träder i kraft, innebärande ett första steg till statens ingripande i den enskilda friheten att efter eget skön använda sin säd till bränning.
- 1733** Förordning mot "svalg och dryckenskap", den första fyllerilagstiftningen, tillkommer. (I England når samtidigt "ginkatastrofen" sin kulmen. Den tre år senare lagstiftningen leder till det beryktade "ginupproret".)
- 1747** Brännvinskommissionen tillsätts. Arbetar främst med frågor om krono- och husbehovsbränning.
- 1754** Antalet krogar i Stockholm uppskattas till ca 700, vilket betyder ett utskänkingsställe per 88 invånare. (Idag finns ungefär en restaurang per 700 invånare i Stockholm.) Orden *kokhus* och *spiskvarter* börjar användas. Kokhusen var emellertid knappast att räkna som restauranger i vanlig bemärkelse, de var närmast lokaler för tillagning och servering av egen kost.
- 1756** Husbehovsbränningen förbjuds p.g.a. missväxt. Brännvinskommissionen avskaffas.
- 1762** Ny brännvinsförordning. Husbehovsbränning tillåts.
- 1772** Gustav III förbjuder husbehovsbränningen efter en ny missväxt. Under 1700-talet hade myndigheterna talrika tillfällen att jämföra lugnet och stillheten under förbudsperioderna med det allmänna förfallet varje gång bränningen på nytt blev fri. Men det skulle bli värre...
- 1775** Kronobrännerierna inrättas.
- 1788** Kronobränningen börjar avvecklas till förmån för utarrendering av bränningsrättigheterna. Detta leder till att brännvinstillverkningen på kort tid fördubblas.
- 1800** Arrendesystemet inskränkes vid kröningsriksdagen år 1800. Bränning på landet tillåts för den som ägde eller brukade hemman eller hemmansdel för bränning av egen säd. I städerna tillåts bränning i förhållande till invånarantal. Potatisen börjar ersätta säden som råvara vid brännvinstillverkningen. Från att tidigare varit odlad företrädesvis i tappor och kålgårdar börjar potatis odlas på stora åkerarealer. Bränn-

- vinstillverkningen fördubblas igen. S.k. *schweizerier* efterträder kaffehusen. Namnet kom av att många av dess innehavare var schweizare. Schweizerierna är föregångare till dagens konditorier och caféer. Dessa serverade också alkoholdrycker, företrädesvis punsch och likörer, och kallades därför även *likörkammare*. Rusdrycksutskänkningsen tog helt överhanden under kaffeförbudsperioderna, den sista 1817-1822, även om smyggokning av kaffe förekom bakom förbommade dörrar.
- 1809** Brännvinsliberaliseringen slår igenom i 1809 års förordning. Det konstateras bl.a. att den inhemska tillgången på brännvin inte motsvarade behovet, varför utländskt brännvin måste införas till riket. Vidare fastslås att en del av grödan måste förbehållas brännvinstillverkningen.
- 1810** Ny förordning tillkommer i än mer brännvinsliberal riktning. Förordningarna avlöser sedan varandra och liberaliseringen fortsätter. Det supps som aldrig förr och skulle så fortgå ett par decennier till. Beräkningar har senare gjorts att varje man förbrukade drygt 12 kannor och varje kvinna 6 kannor brännvin årligen. (Motsvarar 31,4 resp. 15,7 liter.)
- 1820** Restaurangnäringen blomstrar och krogarna flyttar upp från källarna till nybyggda palats. *Restauranger* utvecklas med förebilder från schweizerierna. Alkoholromantiken flödade och som exempel på det kan prästklubben "Minus" som kring 1820 höll till på Stallmästargården tjäna. Deras stadgar innehöll följande paragrafer:
1. Brännvin serveras endast till fiskrätt.
 2. Skulle andra rätter än fisk serveras, må de såsom fisk betraktas med undantag av ölost och pannkaka.
 3. Skulle ölost och pannkaka mot förmodan serveras, må även de såsom fisk betraktas.
- 1829** Vissa källor beräknar den årliga brännvinskonsumtionen till 46 liter per invånare. Beräkningen av konsumtionen före 1855 bygger emellertid på ett bräckligt material.
- 1831** Kungsholms nykterhetsförening bildas. Initiativtagare är den från England inflyttade industrimannen och ångbåtsbyggaren Samuel Owen och den av honom inkallade landsmannen, metodistpredikanten George Scott. Kampen mot superiet börjar.
- 1835** Kommunerna tillerkänns vissa befogenheter att besluta om rättigheter för utminutering och utskänkning. Det kommunala vetot börjar ta form.
- 1837** Svenska nykterhetssällskapet bildas med Owen och Scott som huvudsakliga initiativtagare. Målet är att samla de olika nykterhetsföreningarna som har börjat bildas runtom i landet. Snart finns 500 före-

- ningar med 100 000 medlemmar. Peter Wieselgren gör banbrytande insatser som nykterhetsrörelsens främste agitator.
- 1841** Fylleri på allmän plats förbjuds och straffbeläggs i en lag från 1841, vilken gällde ända till 1977 då lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB) tillkom.
- 1846** Husbehovsbränningen börjar konkurreras ut av fabriksstillverkningen. När lanthandeln släpps fri 1846 blir brännvinet lättare åtkomligt för folket i stora områden, särskilt i Norrland.
- 1850** Första lokala spritbolaget bildas i Falun. Avsikten är att vinsten skall tillfalla kommunen eller användas till allmänna ändamål. Det första steget mot *desintressering* av alkoholhanteringen tas. Den årliga konsumtionen av brännvin beräknas till 22 liter per invånare. Nedgången från rekordnoteringen 1829 tillskrivs den wieselgrenska nykterhetsrörelsen.
- 1855** 1855 års försäljningsförfordning betraktas som det första verkliga försöket att med hjälp av lagstiftning pressa tillbaka superiet. De nya restriktionerna riktar sig framför allt mot husbehovsbränningen genom regler om tillverkningskontroll och tillverkningsavgifter. Brännvinshandeln uppdelas i partihandel, minuthandel och utskänkning. För första gången införs en regel om att lagad mat skall finnas på utskänkingsställena. Den gäller fortfarande. Kommunens veto utvidgas genom att Konungens Befallningshavande ej fick upplåta ständig försäljningsrätt om denna avstyrkts, på landet av sockennämnd och sockenstämma samt i stad av magistrat och stadens äldste.
- 1860** Husbehovsbränningen förbjuds i praktiken helt genom den höga minimigräns som fastställs för all brännvinstillverkning. Husbehovsbränningen låg då emellertid redan i själåtåget, utkonkurrerad av fabriksstillverkningen. Ett trettiotal spritbolag efter Falumodell har växt upp runtom i landet.
- 1865** Det s.k. Göteborgssystemet bildas och övertar stadens brännvinsutskänkning "utan hänsyn till egen vinst och för den arbetande klassens fördelar i moraliskt och ekonomiskt hänseende". Senare övertas också utminutereringen. Ett första steg tas mot bildande av Systembolaget.
- 1869** "Brännvinskungen" Lars Olof Smith tar på allvar upp kampen med de kommunala destillatörerna genom att anlägga ett stort och effektivt reningsverk på Reimersholme. Under 1860-talet hade han byggt upp en organisation inom landet och behärskade till stor del handeln med råbrännvin.
- 1870** 63 städer har bildat bolag enligt Göteborgsmodellen.
- 1873** Genom en förfordning föreskrivs att bolagen efter skäligen kostnadsäckning skall avstå all vinst till kommuner, hushållningsällskap och till landstingen, som hade inrättats tio år tidigare.

- 1876 Även Stockholm ansluter sig till Göterborgsmodellen och Stockholms-systemet bildas.
- 1877 Det stora "brännvinskriget" utbryter mellan L O Smith och det nybildade Stockholmsbolaget. När bolaget vägrar köpa brännvin av Smith arrangerar denne gratis ångbåtsresor för allmänheten till Reimersholme, där han säljer brännvinet 25 öre billigare än bolaget i Stockholm. Smith beskyller också Stockholmsbolaget för att sälja finkelhaltigt brännvin, medan hans produkt är "tiodubbelt renad".
- 1879 Den första logen av Independent Orders of Good Templars (IOGT) bildas i Klippan i Göteborg. Till skillnad från den wieselgrenska nykterhetsrörelsen, som inte var absolutistisk utan endast vände sig mot brännvinsmissbruket, gäller "fullständig avhållsamhet från alla berusande vätskor".
- 1882 Det andra brännvinskriget utbryter. Denna gång går Smiths ångbåtsresor till Fjäderholmarna i Lidingö kommun.
- 1885 Smith har bl.a. genom intensivt lobbyarbete i riksdagen försökt förbjuda de kommunala utskänkningsbolagen. I den avgörande omröstningen förlorar Smith brännvinskriget. Detta är det sista försöket att stoppa utvecklingen mot ett samhällsmonopol på försäljningen av alkohol. Detta år lagfästas också mer grundligt än i 1855 års reform att lagad mat måste tillhandahållas vid servering av starkare alkoholdrycker.
- 1886 På uppdrag av den tillsatta nykterhetskommisionen utarbetar Magnus Huss sina "Varningsord mot brännvinsbruk och dryckenskap".
- 1892 Lagstadgad nykterhetsundervisning införs i skolorna.
- 1895 Det kommunala vetot förstärks och gäller nu även stadskommunerna. Förbud införs mot brännvinsutskänkning vid offentliga tillställningar, det s.k. varietéförbudet. Åskilliga nöjespalats knakar i fogarna, men räddas bl.a. med tillfälliga utskänkningsrättigheter.
- 1898 Lappmarksförbudet upphävs.
- 1901 Tanken på individuella restriktioner genom spritransonering väcks i en motion till riksdagen.
- 1903 Skatt på punsch och maldrycker införs.
- 1905 Utskänkingsreglerna skärps. I 1905 års brännvinsförordning förbjuds utskänkning i samband med skådespel, lindansning, konstridning, m.m. i "lokal eller plats, därifrån är utsikt till skådebanan eller annan plats, där föreställning gives". Även den s.k. restaurangdansen blir föremål för offentlig debatt. All brännvinshandel läggs under de kommunala utskänkningsbolagen.
- 1909 Rusdrycksförbud införs under storstrejken. Nykterhetsrörelsen anordnar en inofficiell folkomröstning där 56 % av landets vuxna befolkning röstar för ett totalförbud.

Läkaren Ivan Bratt publicerar sitt nykterhetspolitiska program i Dagens Nyheter. Denna artikelserie utges även som broschyr under titeln "Kan nykterhetsfrågan lösas utan totalförbud?". Det var en utmaning mot nykterhetsrörelsen och i den svenska alkoholpolitiken började ännu en dragkamp, som inte skulle avgöras förrän vid förbudsomröstningen 1922.

1910 Överstårhållarämbetet beordrar inspektion av danspalatsen i Stockholm med anledning av kritik som har riktats mot "det sedliga förfallet i samband med beviljad spritutskänkning". Beträffande Sveasalen finns följande rapport omnämnd i betänkande av riksdagens bevillningsutskott 1911: "Dansen utfördes af åtskilliga på ett raffineradt sinnligt sätt i hög grad ägnadt att uppjaga lidelserna och bland de närvarande befunno sig en rätt stor procent af kvinnor med utseende och uppträdande, som syntes angifva att de voro hvad man brukar kalla tve tydiga. ... Särskildt funno vi det sårande att damer efter dansens slut, flyttade sig från ett bord till annat, såvidt vi förstå att bedöma deras minspel och gester, uppenbarligen inbjudande och eggande de vid bordet sittande herrarne."

1911 1911 års nykterhetskommitté tillsätts med uppdrag "att skyndsamt möjligt utarbета nödiga bestämmelser för genomförande av lokalt veto för försäljning och utskänkning av brännvin, vin och öl, att vidare efter behörig utredning framlägga förslag till jämväl andra välberäknade och verksamma anordningar för att begränsa rusdryckshandlingens skadliga verkningar, bland annat genom reformering av det s.k. Göteborgs-systemet, samt att åvägbringa en allsidig utredning rörande allmänt rusdrycksförbud". I en ny artikelserie, "Nykterhetspolitiska utvecklingslinjer", pläderar Ivan Bratt för en kompromiss mellan reformvännernas måttlighetsideologi och förbudsanhängarna.

1912 AB Göteborgssystemet inför inköpskontroll utan maximering av inköpsrätten, det s.k. Andréesystemet.

1913 Riksdagen antar den första alkoholistlagen. Nykterhetsnämnder skall inrättas. Det kommunala spritbolaget i Jönköping inför inköpskontroll.

1914 Nykterhetskommittén avger sitt betänkande som i huvudsak följer Bratts riktlinjer. Försäljningen i Stockholm övertas av ett av Bratt bildat bolag, AB Stockholmssystemet, som strax inför motbokstvång och en maximerad tilldelning av 16 liter i kvartalet. Den s.k. "liter-supningen" tar mer och mer över krogdrickandet. Man super i hemmen, på arbetsplatserna, på gatorna.

1915 Riksdagen förordnar om inköpskontroll och motbokstvång på samtliga systembolag. "Femstämpling" införs som innebär att fem dagar måste gå mellan uttagen av varje liter. Även inom utskänkningen införs restriktioner. Brännvin fick serveras bara vid måltider för lägst 30 öre.

- 1916** Alkoholistlagen börjar gälla. Den ger rätt att internera alkoholister. AB Stockholmssystemet, med Ivan Bratt som chef, inleder en omfattande desintressering av rusdryckshandlingen. Genom dotterföretaget J.D. Grönstedt & Co förvärvar bolaget snart fullständigt monopol inom vin- och spritförsäljningen i Stockholm. För att vinna kontroll även över partihandel och tillverkning bildas ännu ett dotterföretag, AB Vin- & Spritcentralen, med Ivan Bratt som verkställande direktör. V & S inköper Reimersholmsbolaget 1917. (1916 införs totalförbudet mot alkoholförsäljning i USA.)
- 1917** Rusdrycksförsäljningsförordningen (Rff) antas i riksdagen. Den innebär bl.a. att motbok skall införas med maximalt inköp av 4 liter brännvin per månad. På spritrestaurangerna införs detaljerade centiliterrestriktioner och bestämmelser om måltidstvång. Rff innehåller också förbud mot utskänkning av rusdrycker i samband med offentlig danstillställning. Förbudet intas i 55 §, den s.k. varietéparagrafen. Där stadgas: "... vid offentlig danstillställning må utskänkning av rusdrycker icke ske i lokal eller å plats där föreställningen eller danstillställningen äger rum, eller i annan lokal, som med förstnämnda lokal står i inre förbindelse". Undantag från förbudet kan dock medgivas för "särskilt tillfälle" av Konungens Befallningshavande.
- 1920** 1911 års nykterhetskommitté avlämnar sitt huvudbetänkande med förslag om genomförande av ett totalförbud. De första bestämmelserna riktade mot trafiknykterhet tillkommer. Motboken införs i hela landet. Reglerna för inköp kommer att ändras under dess livslängd. Till en början gäller Rff:s bestämmelser om 4 liter per månad och med en åldersgräns på 25 år.
- 1922** Folkomröstningen om totalförbud mot rusdrycker äger rum den 22 augusti. Den föregås av högljudda debatter och omfattande affischkampanjer. Den mest kända affischen är Albert Engströms "Kräftor kräva dessa drycker". Nej-sidan vinner en knapp seger med 28,3 % av de röstberättigade mot 27,2 % för förbudsanhängarna.
- 1923** Starkölsförbud införs. Vin- & Spritcentralen tilldelas formellt det monopol som man i praktiken har haft sedan 1917. Hög beskattning blir ett viktigt instrument för att få ner konsumtionen. Principen är ju högre alkoholhalt desto större skatt.
- 1928** Rusdryckslagstiftningsrevisionen tillsätts.
- 1934** Revisionen lämnar sitt betänkande, som betraktades som höjdpunkten i officiell uppskattning av Ivan Bratts reformverk. Lag om blodprov vid misstanke om rattfylleri införs.
- 1937** En reviderad rusdrycksförsäljningsförordning antas. Det kommunala vetot beträffande utminuteringsavskaffas. Systembolagen ges ensamrätt att driva s.k. folkrestauranger. Avsikten är att som ett led i desintres-

seringssträvandena successivt avskaffa vinstintresset i alkoholservingen. Utskänkningspriset sätts väsentligt högre än utminuteringspriset. Kvantitetsrestriktioner införs för restaurangerna.

1940 (ca) Brattssystemet utsätts för kritik från flera håll. På 1940-talet växer kritiken starkare. Motboken anses av nykterhetsvänner "verka suggerande på en massa personer och förmå dem att begära inköpsrätt, ehuru de eljest betrakta spriten som en mycket likgiltig sak". Att "ta ut ransonen" betraktas på sina håll nästan som en "medborgerlig skyldighet". Den maximerade ransonen kan också lätt uppfattas som en ofarlig och socialt accepterad normalkonsumtion. Centiliterbestämmelserna på restaurang, som innebär att starksprit ("två vita och en brun") endast fick serveras i samband med måltid, förlöjligas och kringgås på olika sätt. Det var långt ifrån alltid som restauranggästerna ville ha mat till brännvinet även om lagen så föreskrev. "Matoffer" tas med till krogen, vilka har till uppgift att äta upp "restriktionsmaten" och lämna suparna till andra. Det hände att samma matbit, för syns skull, bars ut och in mellan köket och olika gäster. Det påstås t.o.m. att vissa restauranger hade rationaliserat hanteringen på så vis att man serverade träbiffar som såg någorlunda verklighetstroga ut ifall det skulle komma någon restauranginspektör på besök.

1954 Motbokssystemet ifrågasätts på allvar i riksdagsdebatten. Per Edvin Sköld uttalade: "Tyvärr måste vi nog slå fast, att det inte finns några genvägar på detta fält, lika lite som på andra där det gäller att råda bot på mänsklig vanart. Det finns bara den urgamla envisa kulturkampen, att ihärdigt fostra och ihärdigt försöka påverka människorna. Det är ett långvarigt uppfostringsarbete, och det kan dröja sekler innan det verkar, men det är det enda man har att göra, och det finns i alla fall en möjlighet att därigenom steg för steg komma till ett bättre läge".

1955 En av de mest uppmärksammade förändringarna – motbokens avskaffande – äger rum den 1 oktober. Alla systembolag samlas i ett enda statligt bolag. För att motverka fusket med måltidstvånget på restaurangerna införs en bestämmelse om att maten inte behöver vara lagad. Rörande förändringen av måltidstvånget skriver Per Edvin Sköld i propositionen: "Frångår man kravet på att maten skall vara lagad, kan restauratörerna lättare tillgodose gästernas olika önskemål om måltidernas sammansättning, och därmed skulle man kunna uppnå att den serverade maten i större utsträckning än nu är fallet verkligen blev förtärd och de avsedda fysiologiska verkningarna sålunda uppnås bättre." I praktiken betyder detta att det räcker med en smörgås, den s.k. "ölgåsen" var född.

1956 Den ökade spritförsäljningen bromsas med ett skattepåslag.

- 1958 Med en ny prishöjning återställs alkoholkonsumtionen till ett "normalläge". Påslaget 1958 lyckades så bra i nykterhetshänseende att Gunnar Sträng sedan dess behöll ett intresse för prishöjningar på alkohol.
- 1962 Den totala alkoholkonsumtionen omräknat i 100 % alkohol ligger vid 5,14 liter per invånare och år, vilket är obetydligt över 1954 års nivå.
- 1965 Mellanölet införs. Får säljas fritt i detaljhandeln. Alkoholpolitiska utredningen (APU) tillsätts.
- 1974 APU lämnar sitt slutbetänkande, vilket blir föremål för en omfattande remissbehandling. Bland förslagen är att måltidstvänget på restauranger skall ersättas med att matservering skall vara "en betydande del av rörelsen", att "behovsprövning" införs vid bedömningen av om restauranger skall få serveringstillstånd och att detta skall kopplas till det kommunala vetot.
- 1977 Riksdagen beslutar om alkoholpolitisk reform med APU:s betänkande som huvudsaklig grund. Bestämmelser för detaljhandel och partihandel med samt servering av alkoholdrycker samlas i lagen om handel med drycker (LHD). Mellanölet avskaffas.
- 1978 Hotell- och restaurangutredningen lämnar sitt betänkande. I betänkandet betonas vikten av att åtgärder vidtas för att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten i branschen.
- 1982 Riksdagen beslutar om en lagändring i LHD. Ekonomisk skötsamhet krävs för att få serveringstillstånd och i analogi med detta införs en regel om att tillståndet kan återkallas vid ekonomisk misskötsamhet.
- 1984 Socialminister Gertrud Sigurdsen tillkallar en särskild utredare för att göra en översyn av vissa regler inom alkohollagstiftningen. Utredningen, som antar namnet alkoholhandelsutredningen, föreslår i sitt betänkande 1985 att ett flertal detaljrestriktioner skall avskaffas. Bland dessa var behovsprövningen, det kommunala vetot och tillståndsplikten för försäljning av öl klass II. Förslagen leder emellertid inte till någon proposition.
- 1985 De särskilda tidsbegränsningarna för försäljning av öl klass II avskaffas. Det "svarta skynket" över ölburkarna i detaljhandeln kan tas bort.
- 1990 Kammarrätterna och regeringsrätten ersätter Socialstyrelsen som besvärinstans för beslut enligt LHD. Fortfarande gäller dock att det *kommunala vetot* inte kan ändras genom domstolsbeslut.
- 1991 Sverige vill närma sig Europa. Regeringen bemyndigar socialminister Bengt Westerberg att tillsätta en parlamentarisk kommission med uppdrag att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden – bl.a. i ett EG-perspektiv. Kommissionen bör, enligt direktiven, analysera hur lagstiftningen tillämpas i praktiken och kan föreslå lagändringar i de fall kommissionen finner "att vissa bestämmelser kan förenklas eller helt utmönstras för att de

inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion. I andra fall kan reglerna behöva förtydligas eller skärpas för att bättre fylla ett alkoholpolitiskt syfte". Kommissionen antar namnet Alkoholpolitiska kommissionen.

1992 En ny skatteklass för öl införs. Mellanölet återuppstår, men får endast säljas på Systembolaget eller serveras på restaurang.

1993 LHD/LVM-utredningen lämnar sitt betänkande. Utredningen föreslår att prövningen av ansökningar om serveringstillstånd, liksom tillsyn och beslut om ingripanden förs över från länsstyrelserna till kommunerna.

2.2 Tidigare utredningar

Alkoholpolitiken har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete genom åren. Kommissionen presenterar här några av de senaste utredningarnas arbete och förslag. Vi har i detta betänkande valt att koncentrera redovisningen till frågor som behandlar alkoholserveringen.

2.2.1 Alkoholpolitiska utredningen

I enlighet med en framställning i riksdagen tillsatte regeringen på hösten 1965 en utredning med uppdrag att "behandla alla de spörsmål som är av betydelse för alkohol- och nykterhetspolitiken". Utredningen som antog namnet Alkoholpolitiska utredningen (APU), skulle enligt sina direktiv lägga fram förslag till utformning av alkohol- och nykterhetspolitiken, dock med den begränsningen att de behandlingsfrågor inte skulle tas upp som omfattades av det då pågående arbetet inom 1963 års fylleristrafutredning och 1964 års nykterhetsvårdsundersökning. 1967 tillsattes dessutom socialutredningen för att göra en allmän översyn av socialvårdslagstiftningen. APU fann således sitt uppdrag begränsat till *alkoholpolitiken*. APU definierade alkoholpolitik som den del av socialpolitiken som gäller förebyggande åtgärder, inriktade på alkoholkonsumtionen. *Nykterhetspolitik* ansåg APU vara ett vidare begrepp, som även innefattade vårdfrågor. APU skapade också en ny terminologi för vissa begrepp i lagstiftningen:

- Spritdrycker, vin, starköl och mellanöl (senare öl klass II) betecknas gemensamt *alkoholdrycker*
- Ordet rusdryck utmönstras ur lagstiftningen
- Begreppen utminuterung och utskänkning ersätts av detaljhandel resp. servering

För att fullgöra sitt uppdrag tog APU initiativ till en rad undersökningar och försöksverksamheter på alkoholområdet. De två sociologiska undersökningarna *Svenska folkets alkoholvanor och alkoholattityder* (RUS) och *Ungdomens alkoholvanor och alkoholattityder* (UNG) publicerades i rapporten *Svenska folkets alkoholvanor* (SOU 1971:77).

På försök infördes inköpsregistrering i Gävleborgs län, fri starkölsförsäljning i Göteborgs och Bohus län samt Värmlands län och utskänkning av alkohol drycker i teaterfoajéer. Förutom nämnda rapport redovisade APU sitt arbete i ett slutbetänkande 1974. Betänkandet var uppdelat i fyra delar; bakgrund, åtgärder, bilagor och sammanfattning (SOU 1974:90-93). Det innehåller ett omfattande kartläggningsarbete av olika områden inom alkoholpolitiken.

I volymen om åtgärder lade APU fram sitt förslag till riktlinjer för den framtida alkoholpolitiken. När det gäller serveringsbestämmelserna kan kortfattat nämnas följande. APUs syn på alkoholserveringen präglades av en begränsad tilltro till effekten av en alltför detaljerad reglering. Utredningen menade att tyngdpunkten i stället skulle ligga i tillståndsprövningen, där bl.a. behovet av alkoholservering skulle bedömas. Motivet var främst att undvika en överetablering av restauranger. Det kommunala vetot föreslogs finnas kvar för att användas i syfte att hindra överetablering. Det s.k. oktrojsystemet avskaffades. Detta hade inneburit att serveringstillstånd beviljades för en gemensam period om fyra år. Tillståndsgivningen skulle i stället ske förlöpande och utan generella tidsbegränsningar. Den noggranna tillståndsprövningen borde också enligt APU kombineras med en med kraft bedriven uppföljning av att gällande bestämmelser efterlevdes.

Prispolitiken ägnade APU stor uppmärksamhet. För serveringen föreslogs minimipriser på de starkare alkoholdryckerna och en i övrigt hög prisnivå utformad så att förbrukningen skulle inriktas på de svagare dryckerna. Försöken med starkölsförsäljning i livsmedelshandeln och paussering av alkoholdrycker i teatrar avslutades. Båda företeelserna avvisades i slutbetänkandet. Serveringen skulle enligt APU avslutas senast klockan 24.00, men om "särskilda skäl" förelåg fick länsstyrelsen besluta om senare tider. Måltidstvånget, som gällde sedan 1917 års Rff, avskaffades. Servering av lagad mat skulle i stället "utgöra en väsentlig del av rörelsen". Denna definierades till minst 50 % av den totala omsättningen. Vidare föreslogs att spritserveringen inte fick uppgå till mer än 30 % av totalomsättningen. APU föreslog också att förbudet i 1917 års Rff mot alkoholservering i samband med dans skulle avskaffas, liksom även det s.k. varietéförbudet från 1896. Angående mellanölet svävade APU på målet och diskuterade en sänkning av alkoholhalten i ölet och/eller att förbjuda självbetjäning av mellanöl i detaljhandeln.

Alkoholpolitiken hade enligt APU till syfte att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor. Inom alkoholserveringen föreslogs att krav på ordning, nykterhet och trevnad skulle gälla. Övervakningen av att serveringen bedrevs i

enlighet med lagens bestämmelser skulle i första hand skötas av länsstyrelsernas handläggare som i denna egenskap tilldelades titeln restauranginspektörer. Deras antal föreslogs öka från 27 till 45.

APU:s förslag låg huvudsakligen till grund för 1977 års alkoholpolitiska reform, som bl. a. utmynnade i lagen (1977:293) om handel med drycker. Några av riksdagens ändringar i APU:s förslag var att mellanölet avskaffades 1977, att sluttiden för alkoholservering fastställdes till klockan 01.00 (i normalfallet) och att matandelen 50 % av totalomsättningen ansågs för hög. I propositionen till LHD föreslogs också att paussering av alkoholdryck på teatrar skulle tillåtas utan mattvång med hänsyn till att försöksverksamheten inte hade vållat några problem. Detta förslag vann emellertid inte riksdagens gillande, som i denna fråga i stället anslöt sig till APU:s linje.

2.2.2 Hotell- och restaurangutredningen

År 1974 tillsattes en statlig utredning för att "kartlägga och analysera hotell- och restaurangbranschens nuläge och utvecklingstendenser". Etableringsförhållandena i branschen skulle särskilt belysas. Utredningen, som antog namnet Hotell- och restaurangutredningen, utkom 1978 med sitt betänkande (SOU 1978:37).

I betänkandet redovisade utredningen utvecklingen inom branschen, främst mellan åren 1965 och 1975. Branschens dåliga lönsamhet vid tiden för utredningens arbete ansågs av branschens företrädare bero på överetablering inom framför allt restaurangsektorn. Utredningen kom dock till den slutsatsen att ändrade konsumtionsvanor i stället för överetablering medfört en vikande lönsamhet. Strukturförändringen inom branschen; specialisering mot särskilda kundgrupper (t.ex. dans och underhållning), större enheter (framförallt på hotellsidan), varuhusbarer och personalmatsalar ansåg utredningen också vara bidragande orsaker. Utredningen menade att utvecklingen i stort varit till fördel för konsumenterna genom den ökade valfrihet i utbudet som den givit. Skärpningen av konkurrensen bidrog sannolikt också till en prispress på näringen. Den påstådda överetableringen var enligt utredningen snarare en temporär överkapacitet. (Antalet serveringstillstånd har sedan Hotell- och restaurangutredningen avlämnade sitt betänkande ökat från drygt 3 500 till nästan 8 000.) En intressant iakttagelse från utredningens kartläggning är att drygt 40 % av samtliga restaurangbesök gjordes i syfte att äta lunch.

Den ekonomiska brottsligheten hade fått ordentligt fotfäste i restaurangnäringen, konstaterade utredningen. Som exempel nämndes svart arbetskraft, illegal klubbverksamhet och anmärkningsvärda resultat vid skatterazzior hos restauranger. Oredovisade skatter uppgick inom restaurangnäringen till mycket högre belopp än i andra undersökta branscher. Utredningen föreslog att högre krav på den personliga lämpligheten borde ställas. Den som brustit i

sina åligganden gentemot samhället eller de anställda borde anses olämplig att få serveringstillstånd.

Tillsynsverksamheten föreslogs också förbättras bl.a. genom revisionsinsatser från skattemyndigheternas sida.

En noggrannare lämplighetsprövning och en effektiviserad tillsyn ansåg utredningen borde ersätta onödiga detaljföreskrifter. Utredningen anförde:

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. ... Inte heller bör man i framtiden tillämpa en tolkning av begreppet betydande (matan)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 totalomsättningen genom manipulationer med entréintäkter, prissättning o.s.v. Detta utgör ytterligare ett skäl för att inte bestämma att matförsäljningen skall vara av viss storlek. ... 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 tillhåller underhållning eller dans inte vara ett hinder för serveringstillstånd.

2.2.3 EKO-kommissionen 1984

Möjligheterna att använda etableringskontroll för att komma till rätta med ekonomiska oegentligheter hade kommissionen mot ekonomisk brottslighet (EKO-kommissionen) till uppgift att närmare undersöka. Kommissionen tillsattes 1982 och avlämnade 1984 delbetänkandet *Näringsstillstånd* (SOU 1984:8).

Kommissionen föreslog att näringsstillstånd skulle införas med inriktning på att sanera den ekonomiska brottsligheten, m.m., i särskilt utsatta branscher. Restaurangbranschen var en av de mest drabbade i detta avseende, där brotten enligt kommissionen bestod av en kombination av ekonomisk och organiserad brottslighet. I restaurangbranschen fanns ett stort inslag av oseriöst företagande. De ekonomiska brotten bestod huvudsakligen i att undandra inkomster från beskattning, underlåta att betala arbetsgivaravgifter och att missbruka konkurser. Strukturen inom restaurangbranschen var sådan att det fanns stora möjligheter att begå brott i näringsverksamheten, och ledde till att dessa brott

var svåra att upptäcka. EKO-kommissionens slutsats var att den kontroll som skedde i samband med tillståndsprövningen och den sanerande verksamhet som bedrivits av branschen inte var tillräckliga åtgärder för att komma åt problemen. Det föreslagna näringstillståndet förutsatte en noggrann vandelsprövning och krav på grundläggande kunskaper i företagsskötsel. Ett näringstillstånd borde kunna motverka ekonomisk misskötsamhet, ansåg kommissionen, och menade att detta system skulle ersätta lämplighetsprövningen i LHD. Fördelen var bl.a. att en allmän lämplighetsprövning skulle ske redan vid etableringen och inte först i samband med ansökan om serveringstillstånd. Detta hindrade inte att en rent alkoholpolitisk prövning enligt LHD även skulle kunna ske i fortsättningen.

En väl fungerande tillsyns- och kontrollverksamhet var ett viktigt inslag i systemet med näringstillstånd. Om det visade sig att förutsättningar för näringstillstånd inte längre var för handen skulle tillståndet återkallas. Länsstyrelsen föreslogs vara tillsynsmyndighet. Polis- och kronofogdemyndigheter skulle underrätta länsstyrelsen ifall tillståndshavare begått ekonomiska brott eller dragit på sig stora skatteskulder. Länsstyrelsen skulle också själv ta aktiv del i kontrollen.

EKO-kommissionen ansåg också att samhället skulle kunna kräva säkerhet av företagare för betalning av framtida skatter. Denna säkerhet, i form av bindande utfästelse, skulle förvaras hos tillståndsmyndigheten och kunna tas i anspråk om företaget inte fullgjorde sina skyldigheter gentemot det allmänna.

Något förslag om inrättande av näringstillstånd, i enlighet med vad EKO-kommissionen föreslagit, lades inte fram till riksdagen. Kravet på utökad vandelsprövning inom restaurangbranschen utmynnade i en lagändring med ett tillägg till 40 § LHD, där ett nytt andra stycke infördes. Där stadgas att särskild hänsyn skall tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. I propositionen 1985/86:126 om lag om näringsförbud, m.m., föreslogs inte någon ytterligare formalisering av utredningsförfarandet hos länsstyrelsen. Vad gäller EKO-kommissionens förslag till grundläggande utbildning i företagskötsel nämndes i propositionen att en utbildning i branschorganisationernas egen regi förväntades inom kort komma till stånd på restaurangområdet. Om erfarenheterna av denna blir goda borde det, enligt propositionen, bli aktuellt att kräva genomgången och godkänd kurs som förutsättning för meddelande av serveringstillstånd.

2.2.4 Riksrevisionsverkets (RRV) rapport 1984

I rapporten *Servering av alkoholdrycker* redovisade RRV en år 1983 genomförd kartläggning av serveringsbestämmelserna i LHD. Kartläggningen omfattade tillämpningen av gällande regler, den administrativa handläggningen

av LHD-ärenden samt berörda myndigheters roll och uppgifter. Promemorian bygger huvudsakligen på intervjuer med företrädare för länsstyrelser, kommuner, polismyndighet, HRF, SHR, NO och EKO-kommissionen.

Gällande regler för alkoholservering är alltför detaljerade och omständliga med hänsyn till den ringa andel av alkoholkonsumtionen som sker på restaurang, konstaterade RRV. Serveringsbestämmelserna hade dessutom alltför kommit att användas i syfte bekämpa ekonomisk brottslighet. Det ursprungliga alkoholpolitiska syftet med LHD hade därmed hamnat i bakgrunden. Bekämpande av ekonomisk brottslighet borde i stället ske inom ramen för regel- och kontrollsystem som har just detta syfte. RRV menade att en alltför stor del av alkoholhandläggarnas tid användes till prövningen av sökandes lämplighet på bekostnad av tillsynen, vars betydelse särskilt hade framhållits i propositionen till LHD.

RRV anslöt sig till den kritik som riktats mot behovsprövningen i remissyttrandena över APU:s betänkande. Behovsprövningens huvudsakliga syfte är enligt APU att förhindra överetablering av restauranger. RRV ansåg emellertid att begreppen behov och överetablering i detta sammanhang är relativa och svårtolkade. De hade dessutom kommit att användas för andra syften än de som hade angetts i lagens förarbeten. Ett alternativ till behovsprövningen vore, enligt RRV, en prövning av huruvida det föreligger risk för alkoholpolitiska olägenheter i och med etableringen av en alkoholservering.

Arbetsfördelningen mellan länsstyrelse, kommun och polis varierade. Vissa kommuner beredde över huvud taget inte ärendena utan yttrade sig direkt till länsstyrelsen medan andra gjorde en ingående prövning av varje enskilt tillståndsärende. Polisen hade i vissa län kontakt enbart med länsstyrelsen medan det på andra håll fanns ett upparbetat samarbete mellan kommunen och polisen. Av detta drog RRV slutsatsen att det egentligen inte fanns någon genomtänkt arbetsfördelning myndigheterna emellan och att det på sina håll förekom en hel del dubbelarbete. RRV förordade en uppdelning av tillståndsprövningen mellan länsstyrelse och kommun. Länsstyrelsen ansågs bäst skickad att svara för lämplighetsprövningen, främst med hänsyn till sambandet med skatteförvaltningen, tillgången till sekretessbelagda uppgifter, etc. Kommunens prövning skulle inrikta sig mot att förebygga alkoholpolitiska problem i samband med alkoholserveringen, och prövningen borde främst svara på följande frågor:

- Har rörelsen restaurangkaraktär?
- Håller lokalerna rimlig standard och är de belägna så att de inte kommer att utgöra en olägenhet för omkringboende?
- Föreligger risk för att alkoholpolitiska olägenheter kommer att uppstå som en följd av etableringen av rörelsen?

RRV menade också att kommunens beslut (liksom länsstyrelsens) borde kunna överklagas med hänsyn till rättssäkerheten. Det kommunala vetot skulle därmed inte kunna upprätthållas.

Avslutningsvis förespråkade RRV en översyn av reglerna för alkoholservering i sin helhet och att denna översyn främst skulle gälla inblandade myndigheters roll och arbetsinsatser. Byråkrati, krångel och dubbelarbete borde därvid arbetas bort. På kort sikt rekommenderade RRV att länsstyrelser och kommuner skulle träffa överenskommelser om lämplig arbetsfördelning. Alternativt skulle länsstyrelsen kunna delegera vissa delar av tillståndsprövningen och tillsynen till kommunerna.

2.2.5 Alkoholhandelsutredningen 1985

Krav om vissa ändringar av reglerna på alkoholområdet, framfördes bl.a. i olika riksdagsmotioner under första hälften av 1980-talet och i ovan nämnda rapport från RRV (punkt 2.2.4). Detta föranledde socialminister Gertrud Sigurdson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagstiftningen. Utredningen tillsattes 1984 och antog namnet Alkoholhandelsutredningen. Förslag om ändringar i LHD redovisades i delbetänkandet *Handel med alkoholdrycker* (SOU 1985:15).

I Alkoholpolitiska kommissionens översyn av serveringsbestämmelserna i kapitel 5 presenteras Alkoholhandelsutredningens förslag på olika områden relativt utförligt. Här följer därför endast en summarisk redovisning av utredningens förslag.

Utredningen ansåg att huvudansvaret för tillståndsprövningen, tillsynen och sanktionerna även i fortsättningen skulle ligga hos länsstyrelserna. Med hänsyn till att vetorätten medför att sökanden inte har möjlighet att få sin sak överprövad i högre instans föreslog utredningen att det kommunala vetot skulle avskaffas. Det kommunala inflytandet över sanktionsbesluten föreslogs förstärkas genom att socialnämnderna skulle kunna begära beslut om sanktioner hos länsstyrelsen. Om sådan framställning inte gjorts, skulle länsstyrelserna, om det fanns skäl till det, inhämta yttrande från socialnämnden innan sanktionsbeslut fattades.

Utredningen pekade på svårigheter att fastställa efter vilka grunder behovet av en tilltänkt servering skall bedömas. Stark kritik hade också från flera håll riktats mot den s.k. behovsprövningen, som utredaren ansåg borde avskaffas. Alkoholhandelsutredningen ansåg vidare att kravet på ekonomisk skötsamhet fortfarande skulle gälla för att få ett serveringstillstånd. Kravet på att matserveringen på en restaurang skall utgöra en betydande del av rörelsen menade utredaren vållade åtskilliga tillämpningsproblem. Matandelskravet skulle i stället ersättas med kravet att lagad mat skulle kunna tillhandahållas. Mat skulle också finnas tillgängligt under hela den tid som alkoholservering bedrevs.

Vid sidan av lämplighets- och lokalprovningen ansåg utredningen att tillståndsmyndigheten inte skulle ta någon särskild hänsyn till om den tilltänkta rörelsen vände sig till en ungdomlig publik. Eventuella problem med nykterhet och ordning skulle i stället åtgärdas i tillsynsverksamheten och med eventuell sanktion. De särskilda reglerna för trafikservering och alkoholservering vid nöjes- och idrottsplatser skulle slopas, föreslog utredaren, som menade att tillståndsprovningen i dessa sammanhang skulle följa samma regler som gällde för övrig alkoholservering. Utredningen ansåg vidare att provningen av föreståndare och ersättare skulle utgå och ansvaret för att lämpliga personer övervakar alkoholserveringen i stället skulle ligga på tillståndshavaren.

Tillståndsplikten för detaljhandel och partihandel med samt servering av öl klass II föreslog Alkoholhandelsutredningen skulle avskaffas. Åldersgränsen på 18 år och de allmänna kraven på ordning och nykterhet skulle dock fortfarande gälla. Skulle missförhållanden uppstå i samband med försäljning eller servering av öl klass II föreslogs länsstyrelsen ha befogenheter att förbjuda fortsatt servering eller försäljning.

Vad gäller serveringstiden ansåg utredningen att intresset av att undvika onödiga restriktioner motiverade att alkoholservering kunde tillåtas från klockan 11. Utredaren hade inget förslag om ändring av bestämmelserna för serveringstidens slut. De särskilda reglerna om självservering och drinkbar föreslog utredaren skulle slopas. Slutligen ansåg Alkoholhandelsutredningen att Socialstyrelsen inte längre skulle vara besvärinstans i frågor som rör tillämpningen av LHD. Denna uppgift borde i stället ligga på kammarrätterna.

2.2.6 Statskontorets reformförslag 1990

Organisationskommittén för genomförandet av en ny regional statlig förvaltning uppdrog åt Statskontoret att överväga resursbehoven på länsstyrelsens sociala funktion. Förslagen redovisades i PM 1990-08-14 Länsstyrelsens sociala funktion - resursbehov. Vad gäller länsstyrelsens arbete med lagen om handel med drycker gjorde Statskontoret följande bedömning.

Mot bakgrund av den obalans som råder mellan tillståndsgivning och tillsyn pekade Statskontoret på möjligheten att överföra tillståndsgivningen till kommunerna medan tillsynen och sanktionerna borde ligga kvar hos länsstyrelsen. Denna arbetsfördelning skulle vara mer i enlighet med den nya länsstyrelsens roll. Rent förvaltningspolitiskt, hävdade Statskontoret, är det också ovanligt att tillståndsgivning, tillsyn och sanktioner ligger hos samma instans. Förslaget att ge kommunerna ansvaret för tillståndsprovning enligt LHD frigjorde betydande resurser hos länsstyrelserna, som kunde användas både för egeninitierad tillsyn och till samarbete med kommunerna i deras tillsyn. Statskontorets förslag innebar en klar åtskillnad mellan tillståndsgivning och tillsyn.

Samtidigt kan tillsynen genom att ta fasta på de intentioner som finns bakom alkoholpolitiken och sociala aspekter på alkoholmissbruk få ett reellt innehåll som det i dag inte finns resurser för. Konkret innebar Statskontorets förslag att länsstyrelsens resurser frigörs för ökad tillsyn, att kommunerna hanterat tillståndsgivningen och att kommunen har det lokala tillsynsansvaret, som också följer av socialtjänstlagen.

En kommunal tillståndsprövning borde också, menade Statskontoret, innebära en ändrad besvärordning, där besvärinstanserna skall vara länsrätt och kammarrätt, med kammarrätten som sista besvärinstans. Slutligen föreslog Statskontoret att länsstyrelsernas tillsyn och sanktionsmöjligheter vid en kommunal tillståndsgivning kombineras med rätt att överklaga ett kommunalt tillståndsbeslut till kammarrätt.

2.2.7 Regeringens proposition om vissa folkhälsofrågor

I regeringens s.k. folkhälsoproposition (1990/91:175) behandlades frågor om den framtida alkoholpolitiken. Därvid underströks att målet för den svenska alkoholpolitiken även fortsättningsvis skall vara att minska den totala alkoholkonsumtionen för att därigenom begränsa alkoholens skadeverkningar. Detta föreslogs ske genom att upprätthålla det restriktionssystem som kringgärdar hanteringen av alkoholdrycker, en fortsatt aktiv prispolitik och förebyggande arbete i ett folkhälsoperspektiv, bl.a. inom ramen för folkhälsoinstitutets arbete.

När det gäller servering av alkoholdrycker uttalades i propositionen att tillsynsmyndigheterna, dvs. Socialstyrelsen, länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter, borde inom ramen för tillgängliga resurser kunna intensifiera tillsynsverksamheten enligt LDH. Syftet skall vara att få till stånd ökad respekt för förbudet mot alkoholserving till minderåriga och till berusade personer och för att motverka våld och ordningsproblem i samband med servering av alkoholdrycker. Det nämns också att det råder en stark obalans mellan tillståndsgivning och tillsyn i ärendehantering vid länsstyrelserna. Länsstyrelsernas alkoholhandläggare använder ca 82 % av sin tid till tillståndsgivning men endast ca 18 % åt tillsyn. Detta har enligt propositionen fått till följd att antalet sanktioner enligt lagstiftningen är få. Vidare sägs att flera skäl talar för en överföring av tillståndsgivningen enligt LHD till kommunerna. För det första anförs principiella skäl mot att tillståndsgivning och tillsyn ligger hos en och samma myndighet. För det andra skulle en sådan överflyttning av tillståndsgivningen ligga i linje med den nya länsstyrelsens uppgifter och funktion. För det tredje skulle den kunna frigöra resurser för länsstyrelsens viktiga tillsynsfunktioner inom området.

2.3 Gällande bestämmelser i lagen (1977:293) om handel med med drycker (LHD)

LHD reglerar import, export, partihandel, detaljhandel och servering av alkoholdrycker. Med alkoholdrycker menas spritdrycker, vin, starköl och öl klass II. LHD innehåller även vissa regler för lättöl, läskedrycker och andra alkoholfria drycker. Nedanstående redovisning avser i första hand serveringsbestämmelserna i lagen samt reglerna för detaljhandel med öl klass II.

En mycket gammal, och även internationellt vanlig, regel är att servering av alkoholdryck kräver tillstånd från myndighet. I LHD är länsstyrelsen tillståndsmyndighet och har även ansvaret för tillsyn och sanktioner. Det lokala inflytandet är säkerställt genom det kommunala vetot. Detta innebär att länsstyrelsen inte får meddela serveringstillstånd om det avstyrkts av kommunen och inte heller låta det omfatta starkare drycker än kommunen tillstyrkt. Serveringstillstånd krävs i princip för all servering som sker mot betalning. Lokal med tillstånd för alkoholserving benämns serveringsställe. Innehavare av serveringstillstånd benämns tillståndshavare. 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.

Detaljhandel med öl får bedrivas av Systembolaget – en möjlighet som dock inte utnyttjas – och av den som har meddelats särskilt tillstånd. Tillstånd kan ges till matvaruhandlare eller till den som tillverkar öl, lättöl eller läskedrycker. Länsstyrelsen skall pröva sökandens lämplighet att handha försäljningen och lokalen skall vara godkänd för livsmedelshantering. Vid prövning av ansökningar om tillstånd för detaljhandel med öl krävs inget remissförfarande till kommunen. Partihandel (grosshandel) med öl är också tillståndspliktig. Partihandelstillstånd får meddelas den som har tillstånd till detaljhandel med öl, den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller alkoholfria drycker eller yrkesmässigt inför öl till landet. Även denna tillståndsprövning sker enbart hos länsstyrelsen utan remiss till kommunen.

Serveringstillstånd kan ges för servering till allmänheten eller till slutna sällskap. Det kan också ges tills vidare eller vid enstaka tillfälle eller tidsperiod. Vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens och serveringsställets lämplighet samt att lagad mat skall utgöra en betydande del av rörelsen. Serveringstillstånd kan omfatta spritdrycker, vin, starköl och öl klass II eller begränsas till en av kategorierna eller en kombination av dem. Vid trafikservering (båt, tåg och flyg i *inrikes* trafik) får inte spritdrycker serveras om inte särskilda skäl föreligger. Tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- och idrottsplatser får meddelas endast om särskilda skäl föreligger.

Servering av öl klass II får påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 12.00. Alkoholserving skall avslutas

senast klockan 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande. Stadigvarande servering före klockan 12.00 får emellertid inte medges. Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång. För trafikservering gäller inga serveringstider. Vid all alkoholservering skall finnas en föreståndare som övervakar att serveringen bedrivs i enlighet med lagens bestämmelser. För föreståndare skall finnas erforderligt antal ersättare. Föreståndare och ersättare genomgår i princip samma lämplighetsprövning som tillståndshavare och skall vara godkända av länsstyrelsen.

Tillståndsmyndigheten får i serveringstillståndet meddela de föreskrifter som behövs. Ombyggnad av serveringsställe och inrättande av drinkbar kräver särskilt tillstånd. Självservering av spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast efter särskilt medgivande. Restauranggäst får inte uppmanas till inköp av alkoholdryck. Alkoholdryck får inte heller medföras till eller från restaurang med serveringstillstånd.

Ordning, nykterhet och trevnad skall råda vid all servering av alkoholdrycker. Länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen. Föranleder alkoholservering olägenheter med ordning, nykterhet och trevnad eller iakttagas inte LHD:s bestämmelser skall länsstyrelsen återkalla serveringstillståndet eller meddela varning och/eller särskilda föreskrifter.

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 döms till fängelse i högst fyra år. Innehav av alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem leder till böter eller fängelser i högst ett år för olovligt innehav av alkoholdrycker. Vid försäljning eller servering av 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.

3 Aktuella reformförslag

3.1 Riksdagsmotioner

I socialutskottets betänkande 1992/93:SoU17 behandlas nära 70 motionsyrkanden om olika alkoholfrågor. Yrkandena i de motioner som har anknytning till serveringsbestämmelserna i LHD, utom i frågor om åldersgränsen vilka kommissionen återkommer till i slutbetänkandet, redovisas här kortfattat:

- Ge alltid generell tillstånd till alkoholserving, ge möjlighet till tillstånd för alkoholserving även om inte mat serveras, tidsbegränsning för alkoholserving skall tas bort, tillståndsprövningen skall utföras av kommunerna. *Knut Billing m.fl. (m)*
- Inför årlig avgift för serveringstillstånd för att få bättre kontroll av verksamheten samt särskild omsättningsavgift alternativt prisreglering vid alkoholserving. *Rune Thorén och Tage Pahlsson (c)*
- Se över regelverket för indragning av tillstånd för alkoholserving då given lagstiftning inte efterlevs, inför en årlig avgift för erhållande av serveringstillstånd som omprövas vart tredje år samt utred besvärsrätten såvitt avser beviljade serveringstillstånd. *Gunhild Bolander och Stina Gustavsson (c)*
- Upphäv förbudet mot att driva renodlade barer. Reglerna om mattvång leder enligt motionärerna till oönskade ekonomiska konsekvenser för krögarna. *Mikael Odelberg m.fl (m)*
- Ge alla kommuninnevånare rätt till att besvara sig över ett beviljat serveringstillstånd. *Göran Magnusson och Gunnar Tholander (s)*
- Skärp tillsyn och kontroll av alkoholservingstillstånd inom ramen för gällande lagstiftning, inför en rejält tilltagen avgift för erhållande av tillstånd för alkoholserving samt ändra i lagstiftningen i syfte att förhindra oseriösa krögares verksamhet. *Göran Magnusson m.fl. (s)*
- Inför obligatorisk legitimation vid restaurangbesök. *Fanny Rizell och Kjell Eldensjö (kds)*
- Sätt in åtgärder för bättre lagefterlevnad när det gäller lagen om handel med drycker (LHD). Enligt motionärerna har det i strid med gällande rätt

skett skett en förskjutning från restaurangverksamhet till dryckes- och nöjesverksamhet för ungdom. *Gudrun Schyman m.fl. (v)*

- Servering av alkoholdrycker på restaurang, o.d., skall inte förutsätta matsförsäljning, ge alltid generellt serveringstillstånd om inte synnerliga skäl talar däremot, öppettiderna för restauranger skall inte regleras av myndigheter, kommunerna skall vara tillståndsmyndighet samt indragning av tillstånd för restauranger och andra utskänkningslokaler skall vara tidsbegränsat till högst två månader med möjlighet att vid upprepad överträdelse dra in tillståndet permanent. *Ian Wachtmeister m.fl. (nyd)*

Socialutskottet avstyrkte samtliga motioner främst med hänvisning till pågående utredningsarbete, varvid Alkoholpolitiska kommissionens delbetänkande om serveringsbestämmelserna särskilt omnämns. I kommissionens allmänna överväganden i kapitel 4 och 5 har frågor rörande serveringen av alkoholdrycker behandlats. Motionärernas frågeställningar har därvid berörts i olika sammanhang.

3.2 Skriftliga yrkanden och uppvaktningar, m.m.

I detta avsnitt kommenteras de skrivelser till och uppvaktningar hos kommissionen som har anknytning till de frågor som behandlas i detta betänkande. Framförda synpunkter har beaktats i utredningsarbetet.

Socialdepartementet har till kommissionen överlämnat en skrivelse från Rikspolisstyrelsen (RPS) med hemställan om att LHD ändras. Förslaget syftar till att komma till rätta med de problem som hänger samman med s.k. illegala klubbar. RPS föreslår att en ny ansvarsbestämmelse införs i lagen, vilken riktar sig till den som upplåter lokal där olovlig alkoholförsäljning bedrivs. Från Justitiedepartementet har till kommissionen överlämnats en skrivelse i samma ämne från länspolischefen i Östergötlands län. Även i denna skrivelse hemställs om utvidgat straffansvar för den som upplåter lokal som används för olaga servering av alkoholdrycker.

Från Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR) har två skrivelser inkommit till kommissionen. Företrädare för SHR har även uppvaktat kommissionens sekretariat samt beretts tillfälle att vid sammanträde med kommissionens ledamöter, sakkunniga och experter framföra sina åsikter muntligen. SHR menar att det är förenat med ett särskilt ansvar att servera och sälja alkoholdrycker. Tillstånds- och registreringsförfarande tillsammans med en samhällelig kontroll behövs för att få en sund och seriös näring. Restauranger- nas roll i alkoholpolitiken bör, enligt SHR, bedömas utifrån andelen av försäljningen. Missbruk av alkohol är ett samhällsproblem som alla, även restaurangerna, måste hjälpas åt att bekämpa. Men det är också angeläget att

bruket av alkohol accepteras och att alkoholens positiva sidor erkänns.

Stora delar av alkoholkonsumtionen, påpekar SHR, omfattas inte av LHD, exempelvis den internationella färjetrafiken och de illegala spritklubbarna. Dessutom ges föreningar tillfälliga utskänkningstillstånd som används till att anordna kommersiella tillställningar, som inte följer LHD:s serveringsbestämmelser. Dessa bedriver en illojal konkurrens gentemot seriösa restaurangidkare.

SHR föreslår inrättande av nya tillståndstyper i LHD. Dessa är *restaurangtillstånd* som skulle vara det normala tillståndet för restaurangerna och innebära rätt att till allmänheten servera alla slag av alkoholhaltiga drycker. (SHR menar att det saknas skäl att göra åtskillnad mellan olika alkoholdrycker.) *Hotelltillstånd* skulle avse servering enbart till boende på hotellet och deras gäster. Servering skall då även få bedrivas via s.k. minibarer i hotellrummen. *Trafiktillstånd* skulle ges till fartyg som används i inrikes linjetrafik utan begränsning till vin och starköl. För fartyg som inte går i linjetrafik skulle reglerna om restaurangtillstånd tillämpas. Därmed jämställs kryssningstrafik och landbaserad restaurangverksamhet. *Lokaltillstånd* skulle avse servering av alkoholdrycker i lokal som upplåtes för tillfälliga tillställningar. Lokaltillstånd skulle dock inte kunna ges självständigt utan måste alltid knytas till ett restaurangtillstånd. Detta innebär att en lokalupplåtare måste söka samarbete med innehavare av ett restaurangtillstånd. *Undervisningstillstånd* skulle kunna ges till restaurangskolor och liknande och skall begränsas till de tillfällen där alkoholservingen ingår som ett led i undervisningen.

Övriga förslag som SHR har framfört till kommissionen om ändringar av serveringsbestämmelserna i LHD är

- slopa tillståndsplikten för öl klass II
- alkoholserving bör få påbörjas klockan 08.00
- slopa begreppet "ungdomlig publik". Den i lagstiftningen angivna 18-årsgränsen skall vara den enda.
- slopa förbudet mot självservering av alkoholdrycker
- ta bort godkännandet av föreståndare och ersättare och ersätt detta med att restaurangföretagarna åläggs att alltid tillse att en för alkoholservingen ansvarig person finns tillgänglig
- slopa den s.k. behovsprövningen
- regeln om alkoholfria dryckesalternativ är snarare konsumentpolitisk än alkoholpolitisk och hör därför inte hemma i LHD. Regeln har också något av löjets skimmer över sig.
- ta bort prisrelationssystemet
- slopa restaurangernas skyldighet att lämna statistikuppgifter till länsstyrelsen
- behåll kravet på att lagad mat måste tillhandahållas i samband med alkoholserving men matservingen bör ej uppgå till någon viss andel

- alkoholdrycker är varor på en marknad. Marknadsföringen av dessa varor bör ske på samma villkor i hela Europa.

Avslutningsvis anser SHR att en överflyttning av alkoholkonsumtion från privat okontrollerad konsumtion till restauranger där konsumtionen sker under social kontroll borde vara en alkoholpolitisk strävan. För att uppnå detta föreslår SHR att alkoholdrycker får säljas till hotell och restauranger med lägre alkoholskatt än den som betalas av allmänheten.

Från Sundsvalls kommun har en skrivelse inkommit med förslag om att serveringstillstånd bör vara personliga, som ett slags körkort, och avgiftsbelagda. Tillståndet bör upphöra vid en försäljning av restaurangen. Dessutom krävs i skrivelsen att en ordentlig genomgång görs av hur misskötsel skall beivras. Serveringstillstånd bör återkallas i betydligt större utsträckning än vad som nu är fallet. Om det s.k. "körkortet satt lösare" skulle innehavarna tvingas bli betydligt duktigare på att sköta det. Detta skulle i sin tur innebära att kommunen kunde vara generösare med att ge tillstånd.

Från tidskrifterna *Dina Viner* och *Bon Appétit* har en skrivelse inkommit med synpunkter på kommissionens direktiv och sammansättning. Angående alkoholservering på restaurang framhålls vikten av att frågan om vilken alkoholpolitisk roll restaurangerna spelar belyses i kommissionens arbete. Kritik framförs mot dagens regler, som skribenterna menar, skapar osäkerhet för restaurangbranschen. Tillämpningen av begrepp som lagad mat, ordning och trevnad etc., skiljer sig åt i olika län och även i olika kommuner. De regionala och lokala skillnaderna i lagtillämpningen ger förutsättningar för kommissionen att belysa vilka effekter olika tillämpningar av lagen ger.

Från Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) har två skrivelser inkommit. Båda behandlar försäljningen av öl klass II. Det föreslås bl.a. att ansvaret skärps för butiksägare/tillståndshavare i samband med överträdelser vid ölförsäljning. Vad som åsyftas är den bristande respekten för åldersgränsen 18 år. UNF genomförde en ölköpskontroll i oktober 1992. Över hela landet försökte medlemmar i förbundet, som samtliga var under 18 år, att köpa öl klass II. Totalt gjordes 319 inköpsförsök och det visade sig att vid 200 (eller 62 %) av dessa fick minderåriga handla öl. De flesta av ungdomarna var i åldern 13-16 år. UNF menar att detta resultat också måste ses i ett större sammanhang där bryggarna genom en mycket offensiv marknadsföring gör reklam för starköl via lättölsannonser. För att förhindra detta föreslår UNF att förbud införs mot att använda samma logotype och namn på lättöls- och starkölmärken.

Vid en uppvaktning hos kommissionens sekretariat framförde företrädare för socialförvaltningen i Stockholm vissa synpunkter för att förenkla och förbättra serveringsbestämmelserna i LHD. Dessa var kortfattat:

- slopa systemet med föreståndare och ersättare
- tillåt servering av vin och öl på teatrar

- inför en kortare utbildning för tillståndshavare och övrig restaurangpersonal som ej genomgått svensk restaurangskola
- förtydliga restaurangbegreppet
- slopa tillståndskravet för öl klass II
- separera tillståndsreglerna för matrestauranger och dansrestauranger. För de senare kan ett mindre matutbud accepteras. Tillstånd till dansrestauranger bör ej ges tills vidare. Kommunerna bör få möjlighet att begränsa antalet dansrestauranger.
- förtydliga vad som menas med drinkbar och självservering - vid tillståndsprövningen bör sociala bedömningar i vid mening väga tungt. Lagen bör även i fortsättningen vara en skyddslagstiftning.
- personer som kan antas vara under 23 år skall alltid vara skyldiga att visa legitimation vid eventuell beställning av alkoholdryck
- tillfälliga återkallelser bör införas
- inför tillsynsavgifter för restauranger med serveringstillstånd
- medel bör avsättas till drogfria aktiviteter för ungdom. Pengar kan ex. tas från starkölsförsäljning och casinoverksamhet.
- alkoholreklam för starköl förekommer fast det eg. är förbjudet - via lättölsreklamen

Socialförvaltningen inlämnade också en skrivelse till kommissionen där man framförde önskemål om åtgärder för att samhället snabbare skall kunna reagera mot grava missförhållanden i restaurangbranschen, t.ex. alkoholservering till minderåriga.

Från Hotell- och Restauranganställdas Förbund (HRF) har inkommit en skrivelse om utbildningsbehov för branschens arbetsgivare. Till skrivelsen fogades två broschyrer "Stoppa Fifflet" och "Om ekonomisk brottslighet". I broschyrerna beskrivs den ekonomiska brottsligheten i branschen utförligt. För att motverka denna utveckling föreslår HRF att kompetensintyg införs som krav för att få serveringstillstånd. Kompetensintyget skall kunna förvärfvas efter genomgången kurs i företagskunnande. Förslag till kursinnehåll presenteras i broschyrerna. Företrädare för HRF har också beretts tillfälle att framföra sina synpunkter vid sammanträde med kommissionens ledamöter, sakkunniga och experter.

Synpunkter i utredningsarbetet har inkommit från socialenheten vid länsstyrelsen i Stockholms län. I skrivelsen framhålls att länsstyrelsen även fortsättningsvis bör ha ansvaret för tillsynen av restaurangerna och då framför allt när det gäller kontrollen av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet. Det nämns att länsstyrelsen i detta arbete effektiviserat samarbetet med övriga berörda myndigheter, vilket bl.a. resulterat i ett större antal ingripanden. Skulle denna tillsyn överflyttas till kommunerna, sägs i skrivelsen att varje kommun skulle behöva etablera samarbete med ex. kronofogde- och skattemyndigheter. Detta vore inte rationellt och risken är då uppenbar att kontroll-

en av den ekonomiska skötsamheten försvagas. I skrivelsen framförs också att länsstyrelsen även bör få fortsatt ansvar för sanktionsärenden. De viktigaste argumenten härför är att länsstyrelsen har stor erfarenhet av myndighetsutövning och kan garantera att besluten blir godtagbara från rättsäkerhetssynpunkt samt att det ibland är angeläget med snabba ingripanden mot allvarliga olägenheter, t.ex. i restaurangmiljöer där ungdomar vistas.

Liknande synpunkter som framfördes i ovannämnda skrivelse har också inkommit från Föreningen Länsstyrelsernas Alkoholhandläggare (FLA). FLA skriver att motiv för en kommunalisering av tillståndsgivningen är att detta skulle frigöra resurser hos länsstyrelsen för en förstärkt tillsyn inom ramen för nuvarande resurser. För att denna tillsyn verkligen skall bli effektiv, menar FLA, bör ansvaret för tillsyn och sanktioner ligga kvar på länsstyrelsen. Det är enligt FLA:s mening slöseri med resurser att slå sönder en väl fungerande tillsynsorganisation till förmån för något som ingen kunnat visa vara varken effektivare eller bättre.

4 Alkoholpolitiska överväganden

Grunderna för gällande alkoholpolitik fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag. Enligt detta beslut skall målet vara att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala allt för höga alkoholkonsumtionen. Detta sker bl.a. genom olika regler för alkoholhanteringen och genom prispolitiken. Det sägs bl.a. att restaurangserveringen av alkoholdrycker skall ske återhållsamt, under kontrollerade former och med socialt ansvar.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla för att inte förtroendet för alkoholpolitiken skall minska.

Den översyn av serveringsbestämmelserna som Alkoholpolitiska kommissionen här redovisar har i enlighet med kommittédirektiven inriktats på att slå vakt om de delar av regelverket som har alkoholpolitisk betydelse, att förenkla eller utmönstra bestämmelser som inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion, samt att förtydliga eller skärpa vissa regler för att de bättre skall fylla ett alkoholpolitiskt syfte.

Överväganden om den framtida alkoholpolitiken som helhet kommer att presenteras i kommissionens slutbetänkande.

Servering av alkoholdrycker på restaurang är inom EG ej reglerad på gemenskapsrättslig nivå. Sådan reglering ankommer på varje medlemsland att självständigt besluta om. Alkoholservering regleras inte heller inom ramen för EES-avtalen. Frågan om starkölsförsäljningen till restauranger bereds f.n. inom socialdepartementet. I den fortsatta översynen av alkoholpolitiken, bl.a. i ett EG-perspektiv, kommer reglerna om ungdom och alkohol att ses över. Av detta följer att kommissionens slutbetänkande i detta avseende kan komma att innehålla överväganden och förslag utöver dem som förs fram i detta delbetänkande om serveringsbestämmelser.

Att begränsa konsumtionen och motverka alkoholskador är ett övergripande mål för samhällets alkoholpolitik och därmed även för serveringspolitiken. Vid besök på restaurang uppstår ett gruppsytryck till större konsumtion, säger en teori. En annan hävdar att riskerna för överkonsumtion och skador är mindre i restaurangmiljöer än i privata eftersom drickandet i restaurang sker

under insyn och social kontroll. Undersökningar har kommit fram till att svensken dricker mindre i en alkoholsituation på restaurang än i hemmet vilket skulle kunna stödja den andra teorin. Resultaten sammanfaller dock inte med slutsatserna från undersökningar i andra länder, säger sociologen Eckart Köhlhorn i rapporten Svenska restauranghabituéer och framhåller att de måste ses i perspektivet av den svenska utskänkningspolitiken. Lika väl som den sociala kontrollen kan restaurangernas prispolitik med som helhet höga priser hålla nere svenskarnas restaurangdrickande. Fortsatta studier kan närmare belysa och förklara vilka samband som gäller.

Sambandet mellan restaurangdrickande och totalkonsumtion har inte på senare tid belysts i kvantitativt inriktad forskning. Detta är en svaghet, särskilt mot bakgrund av svensk restaurangnäringens snabba tillväxt. I svensk alkoholdebatt anförs ibland utländska forskningsresultat som motiv för förändringar hos oss. Att utan närmare analys föra över slutsatser från utländska studier till svenska förhållanden kan emellertid vara vanskligt, särskilt som både dryckesvanor och restriktioner varierar kraftigt och är starkt kulturellt betingade. (Serveringslagstiftningen i några Europeiska länder belyses i bilaga 4).

I rapporten Svenska alkoholrestauranger på väg till en ny folklighet (under publicering) behandlar Köhlhorn utvecklingen under 1980-talet mot allt fler restauranger och ett ökat intresse för restaurangbesök. Med underlag hämtat från SCBs undersökningar av levnadsförhållandena 1981 och 1988 (ULF) visas att "våta" alkoholvanor är den mest betydelsefulla faktorn för att förklara frekventa restaurangvanor. 18-24 åringar och ensamstående är frekventa besökare. Ingen skillnad framkom mellan män och kvinnor. Undersökningen tyder på att låg utbildning och begränsade ekonomiska resurser numera inte på samma sätt som i början av 1980-talet påtagligt hindrar frekventa restaurangbesök. Restaurangernas roll som mötesplats för högutbildade ekonomiskt väletablerade i framför allt tätorter tycks ha förändrats i en mer folklig riktning. Detta tyder, menar Köhlhorn, på en strukturförändring inom svensk restaurangnäring i kontinental riktning.

En annan betydelsefull fråga är om restaurangdrickande ersätter hemmadruckande eller om det skall läggas därtill. Alkoholstatistiken (se bilaga 3) kan närmast uttolkas som att såväl restaurangernas som systembolagets försäljning reduceras i ett kärvt ekonomiskt läge och vid skatte- eller prishöjningar. När det är goda tider ökar både detaljhandelns och restaurangernas försäljning av alkoholdrycker. Konsumtion på restaurang, i hemmet och i andra miljöer står i förbindelse med varandra, säger Köhlhorn i det nämnda arbetet. En hög konsumtion i privata miljöer får återverkningar i en höjd restaurangkonsumtion och vice versa. Det förefaller sannolikt att den kollektiva karaktären i alkoholkonsumtionen på restaurang gör denna mer attraktiv än konsumtion i privata miljöer. Storkonsumenter av alkohol söker sig till restauranger och dricker där till en ekonomisk smärtgräns. Ett

restaurangbesök kan också ingå i en mera långdragen dryckessituation som omfattar flera miljöer. Köllhorn menar att såväl prisnivån på alkohol som restriktionerna hittills förhindrat en ur alkoholpolitisk synvinkel ogynnsam utveckling.

Den totala registrerade konsumtionen har visserligen varit ganska stabil under de senaste åren samtidigt som antalet restauranger och restaurangdrickandet ökat. Dock, har CANs sammanställningar visat att det förekommer en markant ökning av pojknas (16-24 år) totala alkoholkonsumtion från mitten av 1980-talet och några år framåt, vilken i första hand är att hänföra till en ökad starkölskonsumtion. I den äldsta åldersgruppen (20-24 år) finns de tendenserna kvar också under senare år. Även i de två äldsta flickgrupperna (16-19 och 20-24 år) kan en viss ökning av starkölskonsumtionen noteras från mitten av 1980-talet och framåt. I dag är starköl den alkoholdryck som är vanligast att man dricker i ungdomsgrupperna. Det gäller bland både pojkarna och flickorna. Hos flickor är vin det näst vanligaste och bland pojkarna sprit.

Vi har, som nämnts, haft ett ökande utbud av restauranger under senare år (Se bilaga 3). Restaurangkonsumtionen har från 1980 och framåt ökat sin andel av den totala konsumtionen. Såväl 1970 som 1980 var restaurangernas andel 6,6 % av den totala registrerade konsumtionen. Restaurangernas andel av den alkohol som säljs i form av sprit, vin och starköl ökade från 8,5 till 13,5 % mellan 1985 och första halvåret 1992. Det som bidragit mest till den ökningen är starkölet; ungefär 40 % av konsumtionen av starköl sker i dag på restauranger.

Inte sällan lockar restaurangerna med låga priser på främst starköl. Vi vet att ungdomar över 18 år förlägger allt mer av sin konsumtion av i första hand starköl till restaurangbesök. Genom CANs rapporter kan vi visserligen följa utvecklingen av den totala alkoholkonsumtionen bland både vuxna och ungdomar. Det saknas dock forskning som belyser bl.a. mekanismerna bakom denna utveckling, inte minst bryggerinäringens aktiva marknadsföring och ökande inflytande över restaurangbranschen. Frågan har berörts i Socialdepartementets PM 1993-02-08 om starkölsförsäljningen till restauranger. Inte heller finns undersökt effekterna av att de ungas dryckes- och umgängeskultur i ökande utsträckning är en del av restaurangkulturen. Vi vet inte om dessa ungdomar utifrån sina erfarenheter bättre än många vuxna kan kontrollera sitt drickande eller om de från sina led rekryterar eller riskerar att rekrytera allt fler storkonsumenter och missbrukare. Forskning bör initieras t.ex. inom ramen för Folkhälsoinstitutets (FHI) program om unga och alkohol.

Undersökningar har kommit fram till att en ökning av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige också för med sig en ökning av våldsbrotten (Lenke, von Hofer). Alkoholpåverkan spelar alltså en betydelsfull roll för våldsbrotten, exempelvis i restaurangmiljöer. Kriminologen Leif Lenke har funnit att krogdrickande har större betydelse för våldsbrotten än drickande i hemmen. Under

senare år samvarierar ökningen av serverade alkoholdrycker med ökningen av våldsbrotten. I särskilt hög grad är alkoholen med i bilden vid våldshandlingar där gärningsmannen och offret inte känner varandra. Den överväldigande delen av gärningsmännen och en majoritet av offren är alkoholpåverkade. Frågan har behandlats av bl.a. kriminologen PO Wikström vid BRÅ i hans studier av nöjesliv och våldsbrott. Han har funnit att våldet mellan obekanta är starkt koncentrerat till områden i stadskärnorna med många krogar och andra nöjeslokaler och i tiden till sena kvällar, nätter och till veckoslut. Mycket talar för, menar han, att en väsentlig orsak till den höga våldsnivån på nöjeslokalerna kan vara följande. När en stor mängd främlingar med skild bakgrund, sammanförs på en mycket begränsad yta och flertalet av dessa är alkoholpåverkade, ger detta upphov till en hög grad av friktioner och konflikter människor emellan, som ibland resulterar i våldshandlingar. Många deltagare har också en högre beredskap för våldshandlingar än människor i gemen och nöjeslivet kan ofta leda till besvikelse hos deltagarna. Forskningsresultaten understryker vikten av god ordning vid alkoholservering på restaurang.

Sammantaget kan man säga att andra delar av alkoholpolitiken är mer väl utforskade än de som rör alkoholservering. Det bör dock betonas att forskningsbidragen kan vara av stort värde även om de inte ger tillräckligt underlag för slutsatser på alla viktiga punkter. Forskningsresultaten kan bidra till den nu aktuella översynen genom att klarlägga viktiga frågor, ge perspektiv, peka på valsituationer samt anvisa tankemodeller och presentera tänkbara slutsatser. Detta är till hjälp när en ny restaurangpolitik skall utformas. Entydiga besked om serveringspolitikens effekter kan dessvärre inte alltid lämnas, eftersom de måste stödjas av forskningsrön och grundas på fakta. De teorier som lanserats har sällan ett övertygande empiriskt stöd. På väsentliga punkter behövs en bättre kunskap om hur det verkligen förhåller sig. Följden blir att man i betydande utsträckning måste grunda restaurangpolitiken på mer allmänna förnuftsresonemang. Förutom detta kan man självfallet få god vägledning av beprövade erfarenheter, även om de inte till fullo systematiserats och presenterats som modeller eller teorier.

Allmänna grundsatser för serveringspolitiken har sedan länge varit att ordning, nykterhet och trevnad skall råda vid servering. De har också kommit till uttryck i den gällande lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) med serveringsbestämmelser. En annan grundläggande princip har länge varit att det är samhället och inte marknaden som skall avgöra behovet av en restaurang. Starka alkoholpolitiska motiv har anförts mot en överetablering av restauranger. Behovet har i första hand prövats av kommunerna som har vetorätt mot beviljande av serveringstillstånd. Sistnämnda grundsats har emellertid visat sig svår att tillämpa rättvist. Gränserna har också vidgats för vad som anses vara en etablering av rimlig omfattning. På många orter har senare års

förskjutningar i främst kommunernas men också länsstyrelsernas och domstolarnas praxis öppnat för en avsevärd nyetablering av restauranger med tillstånd att servera alkoholdrycker.

Frågan kan ställas om serveringspolitikens grundsatser är tidlösa eller tidsbundna? Är de ett fast fundament att bygga på; eller bör de från tid till annan omprövas? Alkoholpolitiska kommissionen gör följande grundläggande principiella ställningstaganden.

Alkoholpolitikens formuleringar har huvudsakligen utgått ifrån ett skyddsintresse. Ett sådant skyddsintresse är fortfarande viktigt och måste ha starkt genomslag i lagstiftningen. Alkoholpolitiska olägenheter av restaurangers alkoholserving måste motverkas. Det vore emellertid önskvärt om synen på restaurangnäringen också präglades av de positiva värden som restaurangen erbjuder. Alkoholpolitiken bör ha som en utgångspunkt att det är ett samhällsintresse att det finns restauranger där människor kan samlas och äta, dricka och umgås både i vardag och fest, och att alkoholpolitiken inte skall utgöra ett hinder för detta.

Att hålla god ordning vid alkoholserving framstår som lika viktigt nu som förr. Bland restaurangernas stamgäster och andra gäster finns storkonsumenter av alkohol. Våld och alkohol hör ofta samman. Forskning har visat att särskilt gatuvåld och våld mot okända brottsoffer ofta förekommer i direkt anslutning eller i närheten av restauranger och nöjesställen. God ordning förutsätter också att gäster eller grannar och närboende inte störs på ett sätt som är oacceptabelt. Grundsatsen har fortsatt giltighet. Bestämmelserna om tillstånd och tillsyn bör göras tydligare för att underlätta tillämpningen och en rätt för närboende att överklaga bör införas i lagstiftningen.

Nyktighet skall råda vid alkoholserving, säger lagen. Den närmare innebörden av bestämmelsen är att den restauranggäst anses vara nykt som på ett tillfredsställande sätt kan kontrollera sitt uppträdande och tal. Målsättningen är oklar eftersom begreppet nyktighet i dagligt tal ges olika innebörd av olika människor. Nykterhetsbegreppet bör därför i serveringslagstiftningen om möjligt kompletteras med en tydligare och mer entydig beskrivning av vad man vill uppnå och på vilka grunder tillsynsmyndigheten kan ingripa.

En stor majoritet betraktar alkoholdrycker som ett inslag i livet som de inte vill avvara. För många har alkoholdrycker positiva funktioner, t.ex. genom att underlätta samvaron mellan människor. De flesta använder alkohol på ett sådant sätt att det inte vållar problem varken för dem själva eller samhället. Samhällsorganen behöver inte ingripa. Lagreglerna om serveringens bedrivande syftar till att motverka ett bruk av alkohol som leder till skador. Alkoholpolitiken skall också inriktas på att minska bruket av alkohol för att därigenom motverka eller begränsa skadeverkningarna. Det är viktigt att bilda opinion för ändrade, mer alkoholfria, dryckesvanor och umgängesseder.

Lagregler och opinionsbildning påverkar varandra i ett ständigt växelspel. Det är angeläget att lagstiftningsåtgärder och information/påverkan från det allmännas sida stödjer varandra.

Vid servering bör gästernas önskemål respekteras, men inom bestämda gränser. Avgörande är att en berusad restauranggäst utgör en risk för sig själv, för andra gäster och för personalen samt förstör ändamålet med restaurangbesöket för andra gäster. En återhållsam alkoholservering som inte leder till olägenheter i fråga om ordning och nykterhet bör vara ett ovillkorligt grundkrav. Detta bör komma till uttryck i lagreglerna med grunder för administrativa ingripanden. Som hittills bör det vara ett krav att gästerna på ett tillfredställande sätt kan kontrollera sitt uppträdande och tal. En regel om återhållsam servering bör kunna motverka storkonsumtion och berusningsdrickande.

Tillståndshavaren och serveringspersonalen ansvarar för att ett serveringsställe följer alkohollagstiftningen och inte godtar utan i stället motverkar ett drickande utan hejd. Servering av alkohol på restaurang måste ske med måttfullhet. Den som är synbarligen påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel skall ej få bli serverad, utan skall avvisas från lokalen.

Få torde vara av annan mening än att trevnad skall råda vid servering. Fler kanske frågar sig hur otillräcklig trevnad enligt en lagregel kan vara en grund för att begränsa eller återkalla ett serveringstillstånd. Allmänt sett är självvallet högt ställda mål för trivsel önskvärda – det bör vara trevligt på ställen som serverar alkoholdrycker lika väl som på andra matställen. Lagregeln om trevnad som villkor för fortsatt serveringstillstånd bör dock utmönstras. Den inbjuder till godtycke vid tillämpningen.

Att verka för alkoholfria ungdomsår är en av hörnstenarna i svensk alkoholpolitik. En tidig alkoholdebut skall motverkas. Alkoholkonsumtion bör inte förekomma under uppväxttiden. En allmän grundsats om servering bör klart deklarerat denna inställning. En minimiålder skall tillämpas för servering av alkoholdrycker till ungdom. Nu gäller att servering till ungdomar under 18 år förbjuden. Kommissionens överväganden om ungdom och alkohol läggs fram i slutbetänkandet. De kommer att innefatta en prövning av om skyddet för ungdom är tillräckligt starkt i serveringsbestämmelserna. Tillgång till alkoholfria nöjesalternativ kan bidra till att förhindra en för tidig alkoholdebut. Den betydelsefulla uppgift som här ligger på kommunerna regleras inte i lagen om handel med drycker (LHD).

Serveringsställen skall i princip kunna etableras och konkurrera på rättvisa villkor. Uppfylls vissa på förhand klart angivna, delvis stränga, krav ges tillstånd att servera alkohol. I de fall en servering bedöms föra med sig alkoholpolitiska olägenheter inskränks dock friheten. Sådana inskränkningar förutsätter en prövning i det enskilda fallet mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning. I intresse- och normkollisionen mellan å ena sidan närings-

friheten och å den andra skyddet för människors hälsa, bör skyddsaspekterna ta över.

Särskilda restriktioner kan även gälla för restauranger som innebär betydande miljöstörningar för de närboende. I kollisionen mellan t.ex. en restauratörs och närboendes rimligt avvägda krav bör de senares intresse ges företräde även om det skulle innebära nackdelar för de företagsekonomiska intressena.

Det finns inom restaurangnäringen alltför många exempel på personer med bristande respekt för rättsordningen, bl.a. gällande skattelagstiftning. I sin tur kan detta leda till att viktiga alkoholpolitiska intressen skadas samt till en osund konkurrens. Kommissionen anser därför att ledningsansvaret för restauranger med serveringstillstånd skall utövas av laglydiga medborgare som inte uppvisar en historik av ekonomisk oaktsamhet eller kriminalitet. Nuvarande lämplighetsprövning bör således återfinnas även i den framtida lagstiftningen.

Efterlevnaden av lagreglerna bör säkras genom en avgiftsfinansierad tillsyn av tillräcklig omfattning. Erfarenheterna talar för att en aktiv tillsyn är av avgörande betydelse för att lagtillämpningen skall utvecklas i samstämmighet med lagstiftarens direktiv och intentioner.

För att garantera rättssäkerheten skall beslut om inskränkningar i restaurangägares näringsrätt alltid kunna överklagas vid domstol. På motsvarande sätt skall också närboende kunna överklaga beslut som innebär att tillstånd ges, men där de kringboendes intresse av skydd mot störningar uppfattas som kränkta.

Med utgångspunkt i denna principiella grundsyn har kommissionen övervägt serveringspolitikens mål och medel. På denna grundval har sedan regler utformats för att ge tillstånd, att utöva tillsyn och att vid behov tillgripa sanktioner och straffrättsliga bestämmelser. Översynen tar även sikte på att undanröja illegal servering.

Kommissionens ställningstaganden som helhet framgår av författningsförslaget, kapitel 5 med allmänna överväganden och förslag samt kapitel 6 med specialmotiveringar. Några lagregler och ändringar av mer principiell innebörd kommenteras i det följande.

Serveringstillstånd

För serveringstillstånd krävs enligt nuvarande regler att det finns ett behov av serveringen, att sökanden är laglydig och även i övrigt lämplig att driva restaurangen och att serveringsstället är tjänligt för ändamålet, godkänt för allsidig matlagning och faktiskt tillhandahåller lagad mat.

Kommissionens förslag om sökandens lämplighet och om serveringslokaler tar sikte på att förenkla reglerna. En översyn görs också av bl.a. reglerna för s.k. restaurangklubbar, festivaler och andra tillfälliga arrangemang samt

servering på flygplan, båtar och tåg. Dessa frågor berörs ej vidare här.

Nu gällande behovsprövning skall hindra överetablering av restauranger. Ett länsstyrelsebeslut, men i realiteten företrädesvis ett kommunalt veto, kan sätta stopp för nyetableringar. Länsstyrelsens beslut, men inte vetot, kan överklagas. I princip skall allmän försiktighet tillämpas vid tilldelning av nya tillstånd. Motivet är alkoholpolitiskt. Det finns erfarenheter av att hård konkurrens ger problem eftersom reglerna då kan nonchaleras.

Kritik mot reglerna har länge förekommit. Nydanande nykomlingar kan stängas ute, säger kritikerna, trots att de bättre än de redan etablerade krögarna kan tillgodose både alkoholpolitiska och konsumentpolitiska intressen.

Sedan mitten av 1980-talet är tillståndsgivningen inte längre lika sträng. Stockholm och efter hand alla större städer men också många andra kommuner har mer eller mindre slutat att utnyttja sitt veto. Samtidigt finns variationer mellan olika kommuner. Inte så få har hållit kvar en restriktiv syn på restaurangetableringar. 1991 avlogs 330 av totalt 2028 ansökningar. Man kan uppskatta att ca en tredjedel avlogs vid behovsprövningen, och då nästan uteslutande genom det kommunala vetot.

Kommissionen föreslår följande. Nuvarande behovsprövning bör slopas. Den bör ersättas med en alkoholpolitisk bedömning där principen bör vara, att den person som uppfyller lämplighetskraven bör kunna få tillstånd att etablera en servering och att konkurrera på rättvisa villkor. Det bör dock finnas vissa klart angivna alkoholpolitiska restriktioner för etablering av serveringsställen. Restriktionerna bör syfta till att förebygga eller undanröja alkoholpolitiska olägenheter i samband med servering. Varje avslagen tillståndsansökan eller annan begränsning skall grundas på en individuell prövning, mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning. Avslagsbeslut skall ha stark lokal anknytning och hindra att olägenheter uppstår i fråga om ordning och nykterhet. En påtaglig risk för alkoholpolitiska olägenheter, tendenser till överetablering av restauranger i en viss stadsdel samt för närboende besvärade störningar är exempel på förhållanden som kan motivera avslag på en ansökan. Den ändrade ordningen bör komma till uttryck i en särskild tillståndsparagraf i lagen. Kommissionen föreslår vidare att serveringstillståndet skall upphöra att gälla vid konkurs. Forsatt drift förutsätter då en särskild prövning efter ansökan av konkursförvaltaren.

Kommissionen tillstyrker LHD/LVM-utredningens förslag att föra över tillståndsgivningen till kommunerna. Motiven bakom ställningstagandet framgår av avsnitt 5.1.1 i den följande framställningen. Länsstyrelsen bör ges rätt att överklaga tillståndsbeslut som står i strid med lagens direktiv och intentioner. Av rättsäkerhetsskäl bör också det kommunala vetot ersättas med en lagfäst ordning där beslut motiveras och kan överklagas. I övervägandena (se avsnitt 5.1.1) hänvisas bl.a. till att Sverige har tillträtt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheter-

na, europakonventionen. Genom den föreslagna ändringen kommer konstruktionen av alkohollagstiftningen att sammanfalla med vad som normalt gäller inom förvaltningsrätten. LHD/LVM-utredningens förslag tillstyrks i även detta avseende.

Serveringsbestämmelser

Att nå fram till ett dryckesmönster där alkoholförtäringen företrädesvis sker i samband med måltid är ett av de gällande målen. Avsikten är självfallet att söka främja sådana alkoholvanor som ej leder till berusning. I anslutning här- till finns som ett särskilt mål att hindra uppkomsten av rörelser som enbart eller huvudsakligen serverar alkoholdrycker. Alkoholservering bör, heter det, i princip enbart förekomma på s.k. egentliga restauranger vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat. Syftet är att undvika etablering av ställen som enbart är inriktade på servering av alkoholdrycker samt alkoholservering i samband med enklare förtäring. Så säger gällande principer och mål. Det kan noteras att alkoholpolitiken i det nu behandlade avseendet kan fungera som ett branschskydd. De alkoholpolitiska målen har där givits förhandsrätt medan målen om fri konkurrens har fått stå tillbaka.

Kommissionens förslag innebär att de regler som finns för nämnda syften skall bibehållas. Dock föreslås vissa förenklingar. Serveringsbestämmelserna har hittills innehållit en del ibland svårförklarade eller onödigt resurskrävande detaljbestämmelser, som det nu finns skäl att rensa bort. Ett exempel på förenklingar är kommissionens förslag att slopa tillståndsmyndigheternas prövning och registrering av föreståndare och ersättare för varje serveringsställe. Regeln bör ersättas med en skyldighet för tillståndshavare att själv utse serveringsansvarig personal. Ett annat exempel är att det under vissa förutsättningar är förbjudet att gå omkring i serveringslokalen med alkoholdryck i handen. Förbudet bör slopas. Enligt kommissionen bör tillsynen inriktas så att de föreslagna förenklingarna inte får oönskade alkoholpolitiska följdverkningar. Målen bibehålls således, fast tillsyn och tydligt utformade sanktioner till en del får ersätta detaljbestämmelser.

Kommissionen föreslår att alkoholdryck får börja serveras från kl. 11.00, en anpassning till dagens lunchtider, samt att tillståndsmyndigheten friare än i dag får bestämma sluttiden, dock till senast kl. 03.00. Sen sluttid bör ges restriktivt och större hänsyn än f.n. tas till risken för störningar.

Kommissionen vill vidare ge möjlighet till tillstånd för pausservering av alkoholdrycker på teatrar och i konsertlokaler. Med de särskilda regler som föreslås, främst för att hindra att ungdomar får tag i alkoholdrycker och för att undvika att personer med alkoholproblem utsätts för ett provocerande utbud av alkoholdrycker, godtas s.k. minibarar på hotell.

Öl klass II

Enligt gällande lagstiftning krävs tillstånd för att få bedriva detaljhandel med eller servera öl klass II. Kommissionen menar att reglerna kan förenklas utan att syftet med bestämmelserna får stå tillbaka. Kommissionen föreslår att en lagregel införs om att öl får säljas endast i godkänd livsmedelslokal och i samband med matservering. Det särskilda tillståndskravet bör slopas. Åldersgränser och övriga restriktioner behålls. Som stöd för tillsynen föreslås en lagregel med möjlighet att vid missförhållanden förbjuda fortsatt försäljning eller servering.

Tillsyn

Övervakningen av serveringsställena, heter det i den gällande lagens förarbeten, bör främst ges en sådan inriktning att olägenheter i nykterhetskänsligaste kan undvikas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas rörelser som i stor utsträckning besöks av ungdomar. En förstärkning av tillsynsresurserna 1978 när lagen infördes motiverades även med att serveringen av alkoholdrycker styrs av vinstintressen och att den i vissa fall kan vara normgivande vid utvecklingen av våra dryckesvanor.

I tillsynen ingår också att uppdaga tillståndshavare som missköter sin ekonomi och inte fullgör sina skyldigheter mot det allmänna, t.ex. inte betalar skatter. Antalet serveringstillstånd har ökat kraftigt och tillsynen har fått stå tillbaka för andra uppgifter. Därför är den idag av mycket begränsad omfattning.

En ledande tanke i kommissionens arbete med serveringsbestämmelserna har varit att förenkla tillståndsbestämmelserna och ta bort onödiga restriktioner samt att samtidigt skärpa restauratörers och andras ansvar och i samband härmed även tillsynen. Inom de gränser som följer av kommissionens grundsyn ökar friheten under ansvar men samtidigt ökar också kontrollen. Lika viktigt är att en del regler skärps, särskilt sådana där det har visat sig att ett regelanspassat beteende har lett till en tillämpning som aldrig har avsetts. Det kan t.ex. gälla att sätta stopp för klubbar skapade främst i syftet att få del av de rabatter på öl, som kommer ordinarie serveringsställen till del. Den förenklade tillståndsgivningen medger rationaliseringar som öppnar för en utvecklad tillsynsverksamhet på hela det socialpolitiska området.

För att garantera en tillsyn av tillräcklig omfattning inom det alkoholpolitiska området föreslås vidgade möjligheter att ta ut avgifter. Kommissionen betonar värdet av en väl fungerande tillsyn och att särskilda resurser behöver avsättas för denna.

Administrativa ingripanden

Missbrukas ett serveringstillstånd finns lagregler om ingripanden, ytterst kan tillståndet återkallas. Kommissionen föreslår att befogenheterna i viss mån utökas och ändras så att åtgärderna kan sättas in snabbare än f.n. Främst rättssäkerhetsskäl talar enligt kommissionen för att återkallelser av tillstånd och andra ingripanden även framdeles skall beslutas av länsstyrelsen. Kommunerna bör tillförsäkras en rätt att ta initiativ i dessa ärenden.

Straffansvar

Det har visat sig att gällande regler gör det svårt att komma till rätta med de illegala s.k. spritklubbar. Seriösa krögare vill få bort den illojala konkurrensen från klubbar som varken betalar skatter eller arbetsgivaravgifter och som även i övrigt bryter mot flera bestämmelser. Trots polisens återkommande tillslag och beslag av bl.a. kontanter och alkoholdrycker är det inte ovanligt att verksamheten snabbt återuppstår. Förutsättningarna för att beivra illegal verksamhet behöver förbättras. Kommissionen föreslår en ny lagregel som gör det möjligt att ställa fastighetsägaren/hyresvärderna till ansvar om denne medvetet upplåter lokal till illegal alkoholservering.

Samordning med LHD/LVM-utredningen

LHD/LVM-utredningen har nyligen presenterat sina förslag i betänkandet Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården (SOU 1993:31). Förslagen har kortfattat återgivits i avsnitt 1.3. Alkoholpolitiska kommissionens förslag är väl förenliga med LHD/LVM-utredningens förslag, men betingas inte av dem. Kommissionens förslag till lagregler med ett delvis nytt materiellt innehåll kan fullt ut genomföras oavsett val av organ för tillståndsgivning, tillsyn och sanktioner. Detta gäller även för kommissionens förslag till ny tillståndsparagraf. Kommissionens förslag är således inte i någon del beroende av att LHD/LVM-utredningens förslag först eller samtidigt genomförs. Det betyder att kommissionens överväganden och förslag är självständiga även om de i flera delar har utarbetats efter samråd med LHD/LVM-utredningen. Utredningarna har även samarbetat i kartläggningsarbetet genom en gemensam enkät om lagtillämpningen. Några av kommissionens förslag är för sin närmare utformning beroende av valet av administration.

Kommissionen stödjer LHD/LVM-utredningens förslag att kommunerna skall ansvara för tillståndsgivning och direkt tillsyn enligt reglerna i LHD. I ett avseende skiljer sig kommissionens och LHD/LVM-utredningens bedömning dock åt. Skiljaktigheten gäller ansvaret för uppgiften att besluta om administrativa ingripanden. LHD/LVM-utredningen föreslår att kommunerna

skall besluta om administrativa ingripanden. Med utgångspunkt i kravet på rättssäkerhet och med betoning av länsstyrelsernas förutsättningar att fungera opartiskt samt deras tillgång till juridisk sakkunskap föreslår kommissionen att de administrativa ingripandena även fortsättningsvis bör ankomma på länsstyrelserna. Kommissionen menar således att övervägande skäl talar för att i detta avseende behålla nuvarande lagregler och nuvarande ordning. De närmare motiven för kommissionens ställningstagande redovisas i avsnittet 5.10.2.

Förslagets effekter

Effekterna av kommissionens förslag är delvis svårbedömda, tillsynsmyndigheterna bör noga följa och värdera utvecklingen.

En effekt torde bli att tillgången till alkoholdrycker och serveringsställen ökar något, främst i kommuner som med vetots hjälp hittills drivit en särskilt restriktiv politik. Avregleringen av försäljningen av öl klass II kan bedömas medföra att antalet försäljningsställen ökar, dock finns en begränsning i att öl även fortsättningsvis endast får säljas tillsammans med matvaror.

En annan effekt bör bli att olägenheter och missförhållanden mer kraftfullt än f.n. kan förebyggas och uppdagas och åtgärder vidtas. Detta tack vare ändrade tillståndsvillkor, en förstärkt avgiftsfinansierad tillsyn och förbättrade möjligheter att ingripa snabbt. Rätten att överklaga beslut vidgas. Illegala spritklubbar bör få det svårare att driva sin olagliga verksamhet. Vidare förenklas såväl myndigheters som näringsidkares hantering av serveringstillstånden, vilket för med sig besparingar.

Sammantaget bör kommissionens förslag bidra till en mer effektiv och rätts-säker serveringspolitik. Förslagen att förtydliga regler och utmönstra onödiga regler bör också öka allmänhetens förståelse för alkohollagstiftningen och göra det lättare att acceptera de regler som behövs även i en framtid.

5 Alkoholpolitiska kommissionens förslag

De förslag till lagändringar som presenteras i detta betänkande är ett resultat av Alkoholpolitiska kommissionens översyn av serveringsbestämmelserna i lagen (1977:293) om handel med drycker. Förslagen innebär i många avseenden att tidigare bestämmelser förenklas eller helt tas bort, men också att en del skärpningar och förtydliganden införs. I översynen av serveringsbestämmelserna ingår analys både av lagparagrafernas materiella innehåll och i något fall även frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att svara för myndighetsutövningen.

Regeringen har dessutom tillkallat en särskild utredare för att göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt LHD förs över från länsstyrelserna till kommunerna. I avsnitt 1.3 finns en presentation av denna utredning – LHD/LVM-utredningen. Där redovisas uppdraget, bakgrunden till att utredningen tillsattes och en kort sammanfattning av utredningens förslag. Det framgår att utredaren föreslår att kommunen skall bli tillståndsprövande myndighet i stället för som tidigare länsstyrelsen. Alkoholpolitiska kommissionen instämmer i denna slutsats och de förslag som presenteras i detta delbetänkande utgår från LHD/LVM-utredningens förslag att tillståndsgivningen flyttas över till kommunerna. Motiv härför framförs i punkt 5.1.1.

När det gäller ansvaret för tillsynsverksamheten och de administrativa ingripandena återkommer kommissionen till kommunens och länsstyrelsens roll i inledningen till avsnitten 5.9 och 5.10. Där presenteras och motiveras också kommissionens ställningstaganden. Central och regional tillsyn och uppföljning behandlas i avsnitt 5.16.

5.1 Kriterier för tillståndsgivning

I det följande tar kommissionen upp grunderna för tillståndsprövningen där framför allt ett slopande av vetot innebär ändrade förutsättningar för prövningen av behovet av restauranger inom kommunen. Kommissionen föreslår att den s.k. behovsprövningen ersätts med en alkoholpolitisk bedömning, där prövningen syftar till att förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter. Den särskilda regleringen för alkoholservering på nöjes- och idrottsplatser slopas och får i stället ingå i den allmänna alkoholpolitiska bedömningen. Lämplighetsprövningen föreslås kvarstå i stort sett oförändrad och i lokalprövningen tas kravet om särskilt medgivande för drinkbarer bort. Detta avsnitt reglerar tillsammans med bestämmelserna om mathållning i avsnitt 5.3 de grundläggande förutsättningarna för meddelande av serveringstillstånd.

5.1.1 Behovsprövning och veto

LHD/LVM-utredningen föreslår att tillståndsprövningen förs över från länsstyrelsen till kommunerna. Motiven härför har lagts fram av ett flertal utredningar. Framför allt hänvisas till att kommunen har den bästa lokalkännedomen och att en överflyttning av tillståndsprövningen ligger i linje med de allmänna decentraliseringssträvandena, dvs. att en fråga i princip inte bör handläggas på en högre nivå än saken kräver. Vidare anförs att en kommunalisering frigör resurser hos länsstyrelserna för den viktiga tillsynsverksamheten. Kommunerna har dessutom som obligatorisk remissinstans viss vana vid tillståndsprövning. Ett inte obetydligt dubbelarbete hos länsstyrelser och kommuner försvinner också. Kommissionen ansluter sig till LHD/LVM-utredningens förslag att tillståndsprövningen förs över till kommunerna med de motive-ningar som har angivits ovan.

En kommunalisering av tillståndsgivningen medför också att det kommunala vetot ifrågasätts. Som beslutsmyndighet får kommunen inflytande över tillståndsgivningen. Detta inflytande avser samtliga villkor för tillstånd, till skillnad från nuvarande vetorätt som begränsas till behovet av serveringsstället. Vetot kan också ifrågasättas ur ett folkrättsligt perspektiv. Som LHD/LVM-utredningen framhåller har Sverige tillträtt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Konventionsartikel 6 behandlar den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Konventionen medför folkrättsliga förpliktelser för Sveriges del, men det materiella innehållet är inte direkt tillämpligt, t.ex. vid talan inför domstol. Enligt den nu gällande s.k. transformationsprincipen förutsätts att internatio-

nella konventioner transformeras till intern svensk rätt. Skulle så ej vara fallet kan inte en enskild inför domstol direkt åberopa konventionens materiella innehåll. I EG-domstolens praxis har tydligt uttalats att Europakonventionen skall ses som en integrerad del av EG:s rättsordning. Detta innebär bl.a. att konventionens materiella regler kan åberopas av enskilda inför domstol. Vid ett svenskt medlemskap i EU/EG kommer denna praxis att också gälla Sverige. Domstolens synsätt kommer också att ha bäring på svenska förhållanden genom ikraftträdandet av EES-avtalen.

Mot bakgrund av det ovan sagda delar kommissionen LHD/LVM-utredningens bedömning (s 56 ff och 98 f i betänkandet) av det kommunala vetots otillfredsställande effekter för individens rättssäkerhet. Beslut i tillståndsärende måste, liksom återkallelse av serveringstillstånd, kunna prövas av domstol.

I dag kan ett avslag som grundar sig på vetot endast överklagas genom s.k. kommunalbesvär, vilket betyder att domstolen endast prövar beslutets laglighet och inte dess lämplighet. En förändring påverkar framför allt den s.k. behovsprövningen. Tas vetot bort måste besluten motiveras bland annat för att medge en överprövning vid ett eventuellt överklagande.

Det framgår av propositionen till LHD att vid tillståndsprövningen skall myndigheten beakta behovet inom orten av skilda slag av serveringsrörelser för alkoholdrycker. Hänsyn skall härvid tas till risken för att överetablering kan medföra olägenheter från ordnings- och nykterhetssynpunkt. Behovsprövningen skall i första hand göras av kommunen.

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

Etableringskontrollen och därmed även det kommunala vetots ställning var starkare i Rff än i LHD på framför allt två punkter. Etableringskontrollen, som numera ersatts av behovsprövningen, kunde ske *dels* genom att begränsa antalet serveringsställen eller att förbjuda serveringsställes förläggning till viss del av kommunen samt *dels* genom ett s.k. oktroyssystem. Utskänkningstillstånd enligt Rff meddelades för en gemensam tidsperiod om fyra år (oktrojperiod). Detta innebar att samtliga tillstånd omprövades vart fjärde år efter förnyat ansökningsförfarande från alla restauranger, m.fl., som önskade

fortsätta med sin verksamhet. I detta sammanhang kunde kommunerna genom sin vetorätt utöva ett avgörande inflytande över etableringen. Oktrojsystemet innebar emellertid ett omfattande administrativt arbete vid både länsstyrelser och kommuner.

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

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

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) menade att behovsprövningen kan förhindra en sund utveckling av restaurangnäringen och NO instämde således i kritiken mot denna del av APU:s förslag.

Riksrevisionsverket skrev i en promemoria 1984 att begreppen behov och överetablering är relativa och svårtolkade. Enligt RRV syntes också i vissa fall behovsprövningen ha kommit att utnyttjas i andra syften än de som anges i förarbetena till LHD. Som ett alternativ till behovsprövningen föreslog RRV en prövning som inriktas enbart på riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i och med att ett serveringsställe etableras.

Alkoholhandelsutredningen delade NO:s och RRV:s synpunkter och föreslog i sitt betänkande 1985 att behovet av serveringen inte längre skulle ingå i tillståndsprövningen. Utredningen anförde:

I och för sig kan det naturligtvis uppstå nackdelar från både ordnings- och nykterhetssynpunkter, om restauranger med alkoholservice 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.

5.1.2 Alkoholpolitisk bedömning

Ett grunddrag i svensk alkohollagstiftning sedan länge är att motverka risken för att servering av alkoholdrycker medför alkoholpolitiska olägenheter. Olika modeller för att förhindra s.k. överetablering av utskänkningsställen har prövats genom åren. Erfarenheter visar att man i restauranger som befinner sig i ett hårt konkurrensläge kan bli mindre noggrann med att följa gällande regler. Problem med nykterhet och ordning, servering till underåriga och ekonomisk misskötsamhet kan följa i spåren.

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

Vid tillståndsprövningen skickar länsstyrelsen i dag ansökan på remiss till bl.a. den lokala polismyndigheten för yttrande inom polisens kompetensområde. Alkoholpolitiska kommissionen finner ingen anledning att föreslå någon förändring härvidlag om kommunen övertar tillståndsprövningen. Det är emellertid angeläget att ge större tyngd i tillståndsprövningen åt polisens yttrande om ordningsläget i området för den tilltänkta etableringen och kommunens bedömning av risken för att närboende störs. Denna bedömning görs vanligen av miljöförvaltningarna. Skyddet för de närboende bör också innebära att dessa ges rätt att överklaga ett beslut om serveringstillstånd. Liksom i dag bör det vara möjligt för en kommun att förhindra restaurangetablering i särskilt känsliga områden, exempelvis i närhet av ungdomsgårdar, trafikleder, idrottsplatser, i områden med känd missbruksproblematik eller i utpräglade bostadsområden. Om antalet restauranger i ett område har ökat eller riskerar att öka till en sådan omfattning att alkoholpolitiska olägenheter bedöms vara för handen bör kommunen som tillståndsmyndighet ges rätt att vägra nya serveringstillstånd i detta område för att förhindra en överetablering. En individuell prövning måste dock ske i varje ansökan om serveringstillstånd mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning och med hänsyn till de villkor som den tillståndsbeviljande myndigheten kan förknippa med tillståndet.

Kommunerna bör förslagsvis i alkoholpolitiska program ange vilka kriterier kommunen avser att tillämpa vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd. Tillståndsprövningen i denna del bör inriktas på att förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter. Varje ansökan skall sedan med omsorg och ansvar bedömas från dessa utgångspunkter. Kommunen bör kunna ges frihet att utforma sin alkoholpolitik efter de lokala förutsättningarna, bl.a. med hänsyn till socialtjänstens bedömning av det alkoholpolitiska läget i området. En sådan ordning som godtar lokal hänsyn torde leda till skillnader i kommunernas tillståndsgivning. Såväl sträng som generös bedömning kan förekomma, på motsvarande sätt som länsstyrelsernas lagtillämpning kan variera i dag. Det är emellertid sannolikt att skillnaderna i de kommunala bedömningarna är större med dagens system. Skälet är att det kommunala vetot inte behöver motiveras och inte kan överklagas. Å andra sidan ökar antalet tillståndsmyndigheter mycket kraftigt om tillståndsprövningen flyttas över från länsstyrelserna till kommunerna. Kommissionen föreslår att länsstyrelsen i sin framtida tillsynsroll ges rätt att överklaga ett kommunalt tillståndsbeslut, om länsstyrelsen finner att beslutet inte står i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner.

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

5.1.3 Nöjes- och idrottsplatser

I LHD finns en särskild bestämmelse om restriktivitet med serveringstillstånd på nöjes- och idrottsplatser. Denna speciella reglering har funnits i alkoholagstiftningen sedan 1954. Motivet har varit att "rusdrycksförtäring inte bör tolereras vid idrottstävlingar" och att "rusdrycker i möjligaste mån borde hållas borta från offentliga nöjestillställningar inte minst med hänsyn till ungdomen". APU behandlade också denna fråga och skrev i sitt slutbetänkande:

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.

Sedan detta skrevs har praxis utvecklats dithän att tillstånd numera regelmässigt meddelas exempelvis restauranger vid trav- och golfbanor. Många s.k. idrottsanläggningar används dessutom till mycket annat än idrottstävlingar och det har blivit vanligt att restauranger på sådana ställen har fått serveringstillstånd. Som exempel kan nämnas Globen i Stockholm, Fotbollsstadion i Solna, Scandinavium och Ullevi i Göteborg. Gemensamt för alla dessa restauranger är att de uppfyller de allmänna krav som gäller i lagstiftningen angående lokalernas restaurangmässighet, sökandenas personliga lämplighet, m.m. Vid kontakter med alkoholhandläggare på länsstyrelser och kommuner har det framkommit att man inte haft mer problem med nykterhet och ordning på dessa restauranger än i andra serveringar.

Problem med spritförtäring på idrottsplatser, läktarvåld, m.m., emanerar *inte* från dessa restauranger, som ofta har en påkostad inredning och en relativt hög prisnivå på alkoholdryckerna. Det förekommer också föreskrifter i tillståndsbeviset att alkoholservering inte får förekomma vid vissa evenemang, exempelvis vid pop- och rockkonserter med ungdomlig inriktning. Ordnings- och nykterhetsproblemen vid fotbollsmatcher, m.m., har helt andra orsaker. Det är exempelvis fortfarande mycket vanligt att publiken konsumerar medhavd alkohol, trots att idrottsanläggningarna gör stora ansträngningar att få bukt med detta problem.

När det sedan gäller nöjesplatser är restaurangverksamheten ännu mer utvecklad och får numera anses allmänt accepterad som en del av nöjesutbudet.

Liksom Alkoholhandelsutredningen 1985 finner kommissionen att den särskilda restriktiviteten beträffande tillståndsgivning till serveringsställen på nöjes- och idrottsplatser har ett mycket begränsat alkoholpolitiskt värde. Undantagsbestämmelsen i 39 § bör därför upphävas. I detta sammanhang bör dock tydliggöras att det självfallet inte kan komma ifråga att tillåta alkoholservering till idrottspublik på läktare, utan att det skall vara fråga om restaurang i avgränsad del av idrottsanläggningen. Samma krav på restaurangkök, matutbud, lokalens beskaffenhet, sökandens lämplighet, m.m., skall gälla för restauranger i idrotts- och nöjesanläggningar som för övriga restauranger. Tillståndsmyndigheten får vid tillståndsprövningen ta i beaktande de särskilda omständigheter som föreligger i det individuella fallet och vid behov förena tillståndet med föreskrifter om hur serveringen skall bedrivas. Förslagsvis kan kommunen ange riktlinjer för tillståndsgivning i idrotts- och nöjesanläggningar

i sitt alkoholpolitiska program. Vid tillståndsprövningen och i tillsynsverksamheten bör kommunen särskilt uppmärksamma alkoholserveringen på idrottsplatser, så att denna inte inkräktar på en av samhällets grundläggande alkoholpolitiska värderingar, nämligen att idrott och alkohol inte hör ihop. Kommissionen betonar att serveringen även i dessa fall måste ske under restaurangmässiga former och att tillstånd till alkoholservering på nöjes- och idrottsplatser kan förenas med lämpliga föreskrifter.

5.1.4 Lämplighetsprövning

I lagen om handel med drycker ställs kraven på sökandens lämplighet betydligt högre än tidigare. En ny lagregel 1982 om sanktioner vid ekonomisk misskötsamhet ledde till att lämplighetsprövningen skärptes ytterligare, och den har sedan dess kommit att utgöra tyngdpunkten i tillståndsprövningen.

Kravet innebär att sökanden skall vara lämplig för den socialt ansvarsfulla uppgiften att servera spritdrycker, vin eller starköl. I propositionen till LHD sägs att sökanden skall ha kännedom om alkohollagstiftningen och att han skall ha ekonomiska förutsättningar att sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt. I lämplighetskravet ingår även en bedömning av sökandens sociala anpassning. Socialstyrelsen har i sina "Bestämmelser rörande handel med drycker" (s 28-29) utvecklat kravet på den personliga lämpligheten. Sammanfattningsvis skall länsstyrelserna tillämpa följande krav på sökanden:

- Kännedom om alkohollagstiftningen, vilken skall vara dokumenterad, till exempel med genomgången (svensk) restaurangskola och/eller ett par års erfarenhet av alkoholservering på restaurang i Sverige.
- Tillräcklig förmåga att behärska svenska språket i tal och skrift.
- Kännedom om förhållanden på den svenska arbetsmarknaden.
- Ekonomiska förutsättningar att bedriva den tilltänkt rörelsen genom (av länsstyrelsen) godkändfinansieringsplan.
- Sökanden får ej vara underårig eller omyndig.
- Sökanden skall vara svensk medborgare eller ha rätt att driva rörelse här i landet (näringstillstånd).
- Sökanden får ej vara försatt i konkurs.
- Sökanden skall vara ekonomiskt skötsam. Om sökanden är känd för tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor bör detta beaktas vid lämplighetsprövningen.
- Sökanden skall ha god vandel. Ett 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.

- Lämplighetskravet gäller även juridisk person. Därvid prövas styrelseledamöter, och personer i ledande ställning inom rörelsen, såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav. Prövningen skall således gälla dem som har det verkliga inflytandet i rörelsen.

Länsstyrelserna inhämtar vanligtvis underlag för lämplighetsprövningen från skatte-, kronofogde- och polismyndigheter. Sökanden skall själv förete intyg på utbildning och/eller branschvana samt upprätta en finansieringsplan. Det finns inga skäl för att prövningen av sökandens lämplighet skall bli mindre noggrann för att tillståndsprövningen flyttas över från länsstyrelserna till kommunerna.

Till kommissionen har inkommit flera propåer om att lämplighetsprövningen bör skärpas. Hotell- och Restauranganställdas Förbund (HRF) har föreslagit att för att kunna erhålla serveringstillstånd måste sökande ha ett s.k. kompetensintyg. Detta skall erhållas genom en kurs i företagskunnande, som HRF föreslår skall finansieras med kursavgifter och administreras av länsstyrelserna. Från Stockholms kommun, polismyndigheten i Stockholm och i enkäten om tillämpningen av LHD till länsstyrelser och kommuner 1992 har framförts liknande tankar, där jämförelser bland annat görs med körkortsutbildningen.

Alkoholpolitiska kommissionen instämmer i att kravet på erforderlig utbildning kan ställas högre än i dag. Förutom restaurangskola finns emellertid ingen adekvat utbildning för närvarande. I samarbete mellan Stockholms kommun, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR), HRF, polismyndigheten i Stockholm och länsstyrelsen i Stockholms län diskuteras hur en utbildning för restaurangpersonal kan se ut och hur den skall finansieras. Det återstår ännu några frågor att lösa innan detta är klart. Det får ankomma på Socialstyrelsen att följa utvecklingen på detta område och ange utbildningskrav för restauranganställda och eventuellt kräva eller rekommendera grund- eller fortbildning för de som ej har genomgått restaurangskola.

Tillståndsmyndighetens prövning av sökandens personliga lämplighet bör emellertid förenklas på så sätt att sökanden åläggs att i möjligaste mån själv införskaffa erforderliga ansökningshandlingar. Sökanden kan exempelvis åläggas att uppvisa utdrag från kronofogdemyndigheten, intyg från skattemyndigheten om momsregistrering, m.m., konkursfrihetsintyg från tingsrätten, näringstillstånd, intyg om utbildning och anställningar, hyreskontrakt, köpeavtal och finansieringsplan. Det bör framgå i ansökningsformuläret vilka handlingar som skall följa med en ansökan om serveringstillstånd. Det återstår sedan för tillståndsmyndigheten att hos polisen begära utdrag ur polis- och kriminalregistret angående sökandens vandel, eller begära yttrande från polismyndigheten. Det mesta av detta är redan genomfört hos länsstyrelserna och kommunerna kan här ytterligare förenkla remissarbetet med lämplighetsprövningen utan att underlaget förändras.

Socialstyrelsens vägledning för bedömning av den personliga lämpligheten i "Bestämmelser rörande handel med drycker" har kommissionens stöd. Liksom i dag bör förnyad lämplighetsprövning ske när en restaurang byter ägare. (Se även punkt 5.2.8 Ägarbyten.)

5.1.5 Lokalprövning

APU betonade särskilt att serveringstillstånd endast skall ges till s.k. egentliga restauranger, dvs. rörelser vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat. Därav följer att lokalen även skall lämpa sig för en restaurang. I den nuvarande prövningen av lokalernas tjänlighet ingår kontroll av att lokalerna har godkänts av hälsoskydds-, arbetarskydds- och brandskyddsmyndigheter. Vidare undersöks lokalernas belägenhet, överblickbarhet och allmänna standard samt att de har ett lämpligt avpassat kök och övriga ekonomilokaler. Lokalbedömningen sker ofta på platsen men vid nyetableringar får länsstyrelsen ofta göra sin bedömning med hjälp av inlämnade byggnadslovsritningar. Vanligen utfärdas dock inget tillståndsbevis förrän länsstyrelsen har kontrollerat att restaurangen har iordningsställts i enlighet med de inlämnade ritningarna.

I lokalprövningen ingår även att drinkbar kräver ett särskilt medgivande från tillståndsmyndigheten. Drinkbar skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen. Planerad ombyggnad av serveringsställe eller ändring av serveringsverksamhetens inriktning skall anmälas till länsstyrelsen. Särskilt medgivande krävs innan ombyggnad får ske.

Enligt Alkoholpolitiska kommissionens uppfattning bör lokaler där alkoholservering får bedrivas även fortsättningsvis uppfylla vissa grundkrav. Lokalen skall vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter. Dessa krav gäller dessutom allmänt för offentliga lokaler. Vidare skall godkänt restaurangkök vara ett villkor för att erhålla serveringstillstånd till allmänheten. Angående mathållningen hänvisas till avsnitt 5.3, där kommissionen föreslår en ändrad utformning av restaurangernas skyldighet att tillhandahålla lagad mat.

Eftersom matservering även fortsättningsvis skall kunna ske fordras att lokalen har ett angivet serveringsutrymme för matförtäring. Kommissionen anser dock att bestämmelsen om särskilt drinkbarstillstånd är ett exempel på onödig detaljreglering. Det bör räcka med bestämmelsen om att drinkbar skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen och att den skall vara inrättad i nära anslutning till matsal. Skulle problem med att upprätthålla nykterhet och ordning, åldersgränser, m.m., emanera från alkoholservering vid drinkbar får detta angripas i tillsynsverksamheten. Möjlighet till att föreskriva bordsservering har också angivits i förslag om administrativa ingripanden (avsnitt 5.10).

Från restaurangbranschen har kritik framförts om att den restaurangmässiga bedömningen är olika från fall till fall. Det finns olika tolkningar av begreppet "egentlig restaurang". Restaurangnäringen är dessutom i utveckling och nya restaurangmiljöer kan stängas ute på godtyckliga grunder. Kommissionen betonar att tillståndsmyndigheten i första hand skall kontrollera att de grundförutsättningar som har angivits i detta avsnitt är för handen. Lokalens inredning skiftar ofta i takt med trenderna i restaurangbranschen och variationer i lokalens utformning bör därför kunna tillåtas. Inredningen skall dock vara i gott skick, ej nedsliten eller vanskött.

5.2 Serveringstillstånd

Detta avsnitt behandlar de olika typer av serveringstillstånd som lagstiftningen medger. Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att de tillståndskategorier som används i dag i huvudsak skall gälla även i fortsättningen. Kommissionen föreslår dock två undantag. Det ena är tillstånd till trafikservering och det andra gäller serverings- och detaljhandelstillstånd för öl klass II. Trafikserveringen, som behandlas under punkt 5.2.5, föreslås omfattas av samma regler som gäller för övrig alkoholservering, medan kommissionens förslag angående öl klass II presenteras i ett eget avsnitt, 5.8.

Kommissionen föreslår även att tillfälliga tillstånd uppdelas i tillstånd till allmänheten och till slutna sällskap. Möjligheten att köpa starköl direkt från bryggeri förbehålls tillståndshavare som har tillstånd för stadigvarande servering. Delvis nya regler för ägarbyten berörs också i detta avsnitt.

5.2.1 Serveringstillståndets omfattning

Servering av alkoholdrycker får i princip endast ske om tillstånd har meddelats. Med alkoholdrycker avses här spritdrycker, vin, starköl och öl klass II. Serveringstillstånd kan meddelas tills vidare (kallas även permanent tillstånd), årligen under viss tidsperiod (säsongsrättighet), vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod (tillfälligt tillstånd). Tillstånd i samtliga dessa fall kan gälla servering till allmänheten och/eller till slutet sällskap. Serveringstillståndet kan avse alla slags alkoholdrycker eller begränsas till någon eller några av dessa drycker. Normalt används något av följande tillståndsalternativ: fullständiga rättigheter (spritdrycker, vin, starköl och öl), vinrättigheter (vin, starköl och öl), starkölrättigheter (starköl och öl) eller ölrättigheter (enbart öl klass II). I undantagsfall förekommer tillstånd endast för vin. Tidigare fanns även

restauranger med serveringstillstånd endast för spritdrycker, men veterligen finns ingen sådan rättighet kvar i dag. S.k. kombinerade tillstånd förekommer och ett vanligt sådant tillstånd är vinrättigheter till allmänheten och fullständiga rättigheter till slutet sällskap.

Gällande lagstiftning förutsätter att tillstånd till servering är knutet till ett visst serveringsställe. Med serveringsställe avses *alla* lokaler som används för rörelsen, medan begreppen serveringslokal eller serveringsutrymme avser den del av serveringsstället där alkoholservering är tillåten. Serveringslokaler/utrymmen skall anges i tillståndsbeviset. (Se även Socialstyrelsens "Bestämmelser rörande handel med drycker", s 25.)

I serveringstillståndet anges var alkoholdrycker får serveras och inom vilka serveringstider. Andra föreskrifter kan också förekomma.

Serveringsbestämmelserna i lagen om handel med drycker inleds med 34 §, vars innebörd är att alkoholservering *mot ersättning* ej får ske utan tillstånd. Socialstyrelsen har i "Bestämmelser rörande handel med drycker" angivit exempel på när tillstånd *inte* krävs, enligt följande:

- Då alkoholdrycker utan särskild betalning tillhandahålls till boende/patienter på vårdinrättningar såsom ålderdomshem och sjukhus.
- Då varje deltagare i ett sällskap själv skaffar sig de drycker han/hon förtär eller någon eller några av deltagarna bjuder de övriga.
- Då s.k. samköp föreligger, dvs. att en av deltagarna på uppdrag av de övriga anskaffar dryckerna. Det skall vara fråga om enstaka tillfälle, en begränsad krets av deltagare och en lika fördelning av kostnaderna eller efter vars och ens förbrukning. Samtliga dessa förutsättningar skall vara uppfyllda.

Kommissionen finner ingen anledning att föreslå någon förändring av dessa preciseringar av tillståndsplikten.

34 § stadgar också om ett särskilt undantag från tillståndsvånget. Före tillkomsten av LHD gällde särskilda regler för alkoholservering på militärt område. Dessa regler ansågs ha orsakat tillämpningssvårigheter och upphävdes därför. Samma krav gäller således i princip för både militära som civila lokaler, undantaget mässar ombord på örlogsfartyg. Undantaget har inte motiverats i förarbetena till LHD.

Kommissionen anser i likhet med Alkoholhandelsutredningen 1985 att de rent praktiska skäl som kan antas ligga bakom bestämmelsen om servering på mässar ombord på örlogsfartyg inte kan anses tillräckliga för att motivera en särreglering. Prövning av ansökningar om sådan servering får göras på samma grunder som övrig servering. Särbestämmelsen bör utgå ur lagstiftningen.

5.2.2 Servering till allmänheten

Den mest betydelsefulla och omfattande tillståndskategorien avser alkoholservering till allmänheten. De kriterier för tillståndsgivningen som presenteras i avsnitt 5.1 är i första hand avsedda för servering till allmänheten. De höga kraven på lokalen, sökandens utbildning och att alkoholpolitiska olägenheter skall undvikas, avser i första hand tillstånd för vanlig restaurang. Det sägs inte klart i lagstiftningen att tillståndsmyndigheten skall ställa lägre krav för andra typer av tillstånd, undantaget servering av öl klass II. Emellertid har det utvecklats en praxis som innebär lägre krav på matutbud, lokalens beskaffenhet främst avseende köksutrustning samt sökandens utbildning och branschvana för att få serveringstillstånd till slutna sällskap och för tillfälliga tillstånd. Kommissionen föreslår lagstöd för denna praxis, men betonar samtidigt att kraven på att sökanden skall ha godkänd vandel kvarstår. Där skall samma krav gälla för att få tillstånd till slutna sällskap och tillfälliga tillstånd som för tillstånd till allmänheten.

5.2.3 Servering till slutna sällskap

Man kan grovt indela de slutna sällskapen i tre kategorier. Det finns *dels* s.k. festvåningstillstånd, som är inriktade på servering till *olika* slutna sällskap, exempelvis vid bröllop, 50-årsmiddagar, firmafester, *dels* s.k. klubb rättigheter, dvs. föreningar, företag, organisationer och liknande, som har ett verkligt innehåll och där alkoholservering vanligen förekommer vid enstaka tillfällen, ex. årsmöten, samt *dels* s.k. restaurangklubbar, vilka som regel är inriktade på diskoteksverksamhet i lokaler som (endast) har tillstånd för slutna sällskap.

Festvåningsrättigheterna brukar inte vålla några större problem varken vid tillståndsprövningen eller i tillsynsverksamheten. I stort sett gäller samma krav för denna rättighet som för tillstånd till allmänheten. Den sökande har som regel erfarenhet från restaurangbranschen och har specialiserat sig på festvåningsverksamhet, ibland i kombination med ordinär restaurangrörelse.

De s.k. klubb rättigheterna för slutna sällskap är en möjlighet för företag och föreningar att få servera alkohol till sina anställda eller till sina medlemmar. Lagstiftaren har då avsett att denna rättighet skall vara förbehållen samman slutningar med ett *verkligt* innehåll, där alkoholserveringen endast är ett komplement till den övriga verksamheten. I Socialstyrelsens "Bestämmelser rörande handel med drycker" anges att tillstånd till slutet sällskap inte skall medges till "förening eller efter inbjudan anordnad tillställning som enligt 9 § allmänna ordningsstadgan skall anses som offentlig".

Denna föreskrift är emellertid ofta inte tillräcklig grund för att skilja de "riktiga" föreningarna från de s.k. restaurangklubbarna. Länsstyrelser och

kommuner brukar därför vid tillståndsprövning för slutna sällskap även begära att få ta del av föreningsstadgar, uppgifter om styrelsens sammansättning, verksamhetsberättelser och medlemsförteckning. Praxis varierar dock vid både länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen i Göteborg kräver exempelvis dessutom att föreningen skall ha varit verksam i ett år innan serveringstillstånd kan komma i fråga. Motivet är att i regel brukar sammanslutningar som restaurangklubbar upplösas efter en eller några tillställningar för att sedan eventuellt uppstå i någon annan form. En ettårsregel är ett verksamt medel mot dessa sammanslutningar. Det finns dock inte något lagstöd för denna bestämmelse och ett avslag med hänvisning till "ettårsregeln" har visat sig inte hålla vid överklagande.

De s.k. restaurangklubbarna har ofta tillkommit för att kringgå lagstiftningen. Dessa klubbar är som regel inriktade på diskotek med medlemskort, som berättigar till inträde. Restaurangklubbarna brukar sedan använda lokaler som endast har tillstånd för slutna sällskap. Klubbverksamheten drivs ofta av personer utan tillräcklig branschvana. Vid sidan av de helt illegala klubbarna konkurrerar de med de etablerade restaurangerna om delar av restaurangpubliken. Eftersom de åsidosätter de regler som gäller för vanliga restauranger bedriver de en osund konkurrens. Givetvis är dessa sammanslutningar inte att betrakta som slutna sällskap i lagstiftarens mening.

Alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner har till kommissionen framfört önskemål om att reglerna för tillståndsgivning till slutna sällskap skall skärpas. Anledningen är de ovan nämnda problemen med restaurangklubbarna. Det finns skäl att komplettera Socialstyrelsens bestämmelser i dessa delar. Kommissionen föreslår härvidlag att tillståndsmyndigheten alltid vid ansökningar från slutna sällskap skall ta del av föreningsstadgar, uppgifter om styrelsens sammansättning, styrelse- eller årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och medlemsförteckning. Dessa handlingar skall ingå i underlaget för att pröva om det rör sig om en verklig förening eller en konstruerad sammanslutning i syfte att servera alkohol. En sådan bestämmelse tillsammans med kommissionens förslag angående inköp av starköl (se punkt 5.2.6) gör det betydligt svårare för de oseriösa klubbarna.

5.2.4 Tillfälliga tillstånd

Tillfällig servering till allmänheten

Serveringstillstånd kan meddelas tills vidare, för viss säsong eller vid enstaka tillfälle. I LHD sägs inte klart vilka krav som gäller för att få ett tillfälligt tillstånd. Detta kompliceras också av att vissa ansökningar avser servering till allmänheten, medan andra gäller slutna sällskap. Ansökningar om tillfälliga

serveringstillstånd har ökat kraftigt på senare år. Servering till allmänheten vid "festivaler" av olika slag står för en betydande del av denna ökning. Stockholm Water Festival är ett exempel. Enbart länsstyrelsen i Stockholms län behandlade över 2 000 ansökningar om tillfälliga tillstånd 1991. Hur stor del av dessa som avser servering till allmänheten har dock inte redovisats.

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

En uppstramning av ansökningsförfarandet, vad gäller ansökningsstider och förutsättningar för tillståndet, har efterlysts av både länsstyrelser och kommuner. Tillståndsmyndigheten bör kunna utforma särskilda riktlinjer för festivaler och andra större evenemang som vänder sig till allmänheten. Dessa kan exempelvis ingå i det alkoholpolitiska program som nämns i avsnittet om kriterier för tillståndsgivning, punkt 5.1.2. En allmän uppfattning bland handläggare av ansökningar om serveringstillstånd är att samma krav på branschvana och matutbud bör gälla för tillfälliga tillstånd till allmänheten som för tillsvidarestillstånd till allmänheten. Miljöförvaltningen i Stockholm anser att en koppling mellan tillfälligt tillstånd till allmänheten och befintlig restaurang "i närheten" är nödvändig av livsmedelshygieniska skäl. Sveriges Hotell- och Restaurangförbund har till Alkoholpolitiska kommissionen framfört uppfattningen att tillfälliga tillstånd bör vara förbehållna de befintliga restaurangerna. Bland annat med den motiveringen att tillfälliga arrangörer inte med så enkla medel skall kunna rycka undan de ekonomiska förutsättningarna för de etablerade restaurangerna, vilka oftast har betydligt högre investeringskostnader. Kommissionen anser att tillståndsmyndigheten bör kunna ha frihet att utforma riktlinjer för denna tillståndskategori med utgångspunkt från de lokala förutsättningarna. En grundregel är emellertid att kraven på varierat matutbud och tillståndshavares personliga lämplighet bör vara desamma som för "permanent" tillstånd till allmänheten.

Socialstyrelsen anger i "Bestämmelser rörande handel med drycker" att slutet sällskap genom ett enkelt förfarande skall kunna förvärva tillstånd för ett enstaka tillfälle, dvs. en dag. I brådskande fall skall även ansökan kunna göras muntligt. Lagstiftningen skiljer inte på tillfälligt tillstånd till allmänheten och till slutet sällskap. Det händer ofta att personer hos länsstyrelsen ansöker om tillfälligt tillstånd för ett evenemang som skall äga rum samma vecka eller till och med samma dag. En ansökan om ett tillfälligt tillstånd kan ibland vara nog så komplicerad att utreda, och det kan inte vara rimligt att tillståndsmyndigheten alltid måste vara beredd att lägga annat arbete åt sidan och ge förtur åt att besluta om tillfälliga tillstånd. Inte sällan behöver länsstyrelsen exempelvis höra med andra myndigheter innan tillstånd kan meddelas. Vid ansök-

ningar om tillfälliga tillstånd till allmänheten sker ofta ett omfattande remissarbete. En jämförelse med bestämmelsen i 60 § fjärde stycket om att remissyttrande skall vara tillståndsmyndigheten tillhanda inom tre månader ligger nära till hands. Såvitt kommissionen kan bedöma bör svårigheterna kunna lösas genom att tillståndsmyndigheten vägrar ge "snabbtillstånd" i de fall beslutsunderlaget behöver kompletteras. (Se vidare under punkt 5.2.10 angående handläggningstider.)

Ett nytt avgiftssystem infördes 1 juli 1992 som innebar att expeditionsavgifter ersattes med ansökningsavgifter. Avgifterna för ansökningar om serveringstillstånd höjdes betydligt. Ansökningar om tillfälliga serveringstillstånd är däremot inte avgiftsbelagda. Med tanke på den avsevärda tid som går åt till att handlägga sådana ansökningar föreslår kommissionen att ansökningsavgift införs även för denna ärendekategori. (Se även avsnitt 5.14 om avgifter.)

Tillfällig servering till slutna sällskap

Tillfälliga serveringstillstånd infördes i Rusdrycksförsäljningsförordningen i samband med 1954 års reform. Motivet var närmast att man ville finna en utväg ur rådande svårigheter att upprätthålla förvarings- och förtäringförbud, dvs. förbud mot andra alkoholdrycker än de som serverades i laga ordning. (Motsvaras av 55 och 56 §§ LHD.) Tanken var att sammanslutningar och olika sällskap skulle kunna anordna fester i enklare och billigare former än i vanliga restauranger och festvåningar. Alkoholpolitiska utredningen ville gå längre och ifrågasatte vad man från alkoholpolitisk synpunkt kan vinna genom att alltid kräva tillstånd även vid enstaka servering till slutna sällskap. Som exempel nämndes firma- och personalfester, som ofta kännetecknas av att de anordnas utan vinstintresse för någon och är närmast att betrakta som ett slags samköp, för vilket serveringstillstånd ej krävs. Emellertid tillkommer problematiken med slutna sällskap som vill ha serveringstillstånd enbart för att få köpa starköl direkt från bryggerierna.

Under punkt 5.2.4 nämndes att lagstiftningen inte gör någon distinktion mellan tillfälliga tillstånd till allmänheten och till slutna sällskap. I praktiken har tillämpningen blivit mer summarisk beträffande tillfälliga tillstånd till slutna sällskap än vad som varit fallet med ansökningar om motsvarande tillstånd till allmänheten. Detta är även alkoholpolitiskt motiverat. Kommissionen föreslår således inga ändringar härvidlag. Emellertid är det ohållbart att tillståndsmyndigheten skall vara skyldig att mer eller mindre omedelbart kunna behandla ansökningar av denna art.

I många fall rör det sig dessutom om konstruerade slutna sällskap, typ restaurangklubbar, som berördes under punkt 5.2.3. Som tidigare framhållits bör tillståndsmyndigheten självfallet kunna avslå en begäran om omedelbar hantering av ett ärende om beslutsunderlaget behöver kompletteras.

5.2.5 Trafikservering

Servering av alkoholdrycker kan ske på fartyg, tåg och flyg i inrikes trafik som har erhållit serveringstillstånd av länsstyrelsen. (Alkoholservering i utrikes trafik är vanligen helt oreglerad.) För tillstånd ställs i princip samma krav som för serveringstillstånd till allmänheten. Tillstånd till att servera spritdrycker får dock endast meddelas om särskilda skäl föreligger. Med särskilda skäl avses exempelvis evenemang av offentlig eller privat karaktär i slutet sällskap. Några serveringstider finns däremot ej angivna.

I kontakter med länsstyrelsernas alkoholhandläggare har framkommit att det nästan aldrig uppstår några problem med nykterhet och ordning beträffande alkoholserveringen i den *reguljära* inrikestrafiken. Enda undantaget är nöjeskryssningar på båtar, som egentligen inte har någon destination, där vissa överträdelser har förekommit.

Från flera håll ifrågasätts varför just trafikserveringen får erbjuda spritdrycker endast om särskilda skäl föreligger och varför inga serveringstider skall tillämpas. Att alkoholservering tidigt på morgonen eller sent på natten är tillåten i trafikservering, men samtidigt är förbjuden på restaurang har många svårt att förstå.

Alkoholhandelsutredningen föreslog att den särskilda regleringen för alkoholservering på flygplan, båtar och tåg skulle avskaffas och anförde:

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.

Det allmänna kravet på godkänt restaurangkök (se avsnitt 5.3 angående mat-hållningen) för alkoholservering till allmänheten bör inte gälla för flygplan, tåg och båtar, men kommissionen anser att lagad mat i ett varierat utbud måste kunna tillhandahållas även vid trafikservering. Servering på tåg och båtar kan ofta erbjuda ett matutbud som är jämförbart med vanliga restauranger, och kan därför i denna del prövas på samma grunder som gäller för övrig alkoholservering. Förslaget innebär dock att det inte är möjligt att servera spritdrycker, vin eller starköl i inrikes flygtrafik, om flyget inte kan uppfylla kravet på ett varierat matutbud. Enligt kommissionens bedömning finns det knappast något behov av att kunna servera spritdrycker, vin eller starköl under de korta flygtider det handlar om.

Kommissionen föreslår att särregleringen beträffande alkoholdrycker och serveringstider för trafikservering avskaffas och att tillståndsmyndigheten anpassar de restaurangmässiga kraven till de olika förhållanden som råder på flyg, tåg och båtar.

5.2.6 Inköp av starköl från bryggeri

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

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

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

Vidare kan utvecklingen på senare år med en kraftig ökning av antalet tillfälliga tillstånd i form av festivaler och tältarrangemang, ofta i samarbete med bryggerinäringen, medföra risk för negativa alkoholpolitiska effekter. Sker inköpen via Systembolaget garanteras att inköpen sker på rimliga ekonomiska villkor. Dessutom uppfyller i allmänhet inte de tillfälliga serveringarna de restaurangmässiga krav som gäller för stadigvarande servering.

Alkoholpolitiska kommissionen menar att lagstiftningen i denna del behöver förtydligas och skärpas. Endast innehavare av tillstånd för stadigvarande servering till allmänheten bör få köpa starköl direkt från bryggeri. Kommissionen föreslår därför ett tillägg till 23 § andra stycket LHD om att försäljning av starköl från bryggeri till tillståndshavare endast får ske till innehavare av *stadigvarande* serveringstillstånd. Detta innebär att de restauranger och festvåningar med tillstånd som gäller tills vidare även i fortsättningen kan handla starköl från bryggerierna. Innehavare av tillstånd för tillfällig servering till allmänheten eller slutna sällskap blir med denna ändring hänvisade till att köpa alla spritdrycker, vin och starköl enbart hos detaljhandelsbolaget. Inköp från bryggeri förbehålls därmed de egentliga restaurangmiljöerna. En sådan

begränsning ligger enligt kommissionens bedömning mer i linje med lagstiftarens ursprungliga mening.

5.2.7 Prövotider och dryckesslag

I 37 § anges att serveringstillstånd kan avse verksamhet året runt, årligen under viss tidsperiod, vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod. Kommissionen föreslår ingen ändring därvidlag. I paragrafen anges också att tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger begränsa tillståndets giltighet till viss tid. Särskilda skäl att tidsbegränsa tillstånd föreligger enligt propositionen till LHD bl.a. när det är svårt att bedöma verksamheten från nykterhets- och ordningssynpunkt. I propositionen sägs också att upprepade tidsbegränsade tillstånd inte bör förekomma. Detta finns också återgivet i Socialstyrelsens "Bestämmelser rörande handel med drycker".

Tidsbegränsat tillstånd (även kallat tillstånd med provotid) används ofta då tveksamheter föreligger. Bestämmelsen om att förnyade provotider inte bör förekomma ställer till problem i de fall då restauranger under provotid har ådragit sig anmärkningar, som dock inte är av så allvarlig art att tillståndet har återkallats. Det händer därför att restauranger med smärre anmärkningar inte får förnyat tillstånd i form av förlängd provotid, därför att sådana inte bör förekomma. I praktiken kan detta få konsekvenser som är jämförbara med återkallelse. Förnyade provotider är också användbara för restauranger med tydlig inriktning på ungdomar, och där tillståndsmyndigheten behöver en längre tid på sig innan slutlig ställning kan tas till utskänkningen.

I Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens gemensamma enkät 1992 om tillämpningen av LHD (se bilaga 5) ingick frågan om förnyade provotider bör kunna tillämpas. En mycket kraftig majoritet av de tillfrågade (länsstyrelser och kommuner) önskade därvid bättre förutsättningar i lagen för en sådan möjlighet.

Kommissionen finner att flera skäl talar för att bestämmelsen om inskränkningar av tidsbegränsade tillstånd bör slopas. En provotid skall dock alltid motiveras i beslutet och får endast användas i det individuella fallet. Självfallet bör ett sådant tillstånd följas upp med särskild uppmärksamhet.

I 38 § anges att tillståndet kan gälla alla slag av alkoholdrycker eller begränsas till att avse någon eller några av dessa drycker. I en skrivelse till Alkoholpolitiska kommissionen från Sveriges Hotell- och Restaurangförbund framförs åsikten att det saknas skäl att göra åtskillnad mellan olika alkoholdrycker varför ett serveringstillstånd automatiskt bör omfatta alla slags drycker. Med hänsyn till den relativt låga andel (3,7 % 1991) serveringen av spritdrycker utgör i förhållande till den totalt registrerade försäljningen, finns förståelse för den synpunkten. Ett närmande till Europa med ett eventuellt EES-avtal och medlemskap i EG innebär emellertid enligt flera bedömare att priserna på

alkoholdrycker, framför allt sprit, kommer att pressas neråt. I detta perspektiv kan det finnas anledning att behålla möjligheten att begränsa serveringstillståndet till att avse exempelvis endast vin och starköl. Kommissionen föreslår mot denna bakgrund inga ändringar i detta avseende.

Alkoholhandelsutredningen ansåg att tillståndsmyndigheten fritt skulle kunna bestämma vilka drycker som ett tillstånd skall omfatta. Detta motiverades enligt följande:

Enligt utredningens mening bör som huvudregel alltså gälla att en rättighet som avser en viss starkare dryck skall omfatta samtliga alkoholsvaga 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. ... Med hänsyn till den utbredning som starkölskonsumtionen har bland yngre personer, bör indragning av starkölsrättigheter kunna användas som ett medel att komma tillrätta med exempelvis olämpliga ungdomsmiljöer.

Socialstyrelsen påpekar i "Bestämmelser rörande handel med drycker" att det redan i dag finns laglig möjlighet att utfärda tillstånd för en av kategorierna spritdrycker, vin eller starköl eller en kombination av dem. Kommissionen föreslår ingen ändring i detta avseende.

5.2.8 Ägarbyten

Enligt LHD kan serveringstillstånd överföras vid ägarbyten. En restaurang kan byta ägare på flera sätt. Vanligen upprättas ett köpeavtal och köparen ansöker sedan hos tillståndsmyndigheten om att få ta över serveringstillståndet. Köpeavtalet innehåller då normalt en passus om att avtalet inte är giltigt förrän serveringstillstånd för den nye ägaren har meddelats. Den nye ägaren går igenom en personlig lämplighetsprövning hos länsstyrelsen, med samma krav på sökanden och med handläggningsrutiner som vid nyetableringar. Framkommer inga indikationer på bristande lämplighet överförs serveringstillståndet.

En restaurangrörelse, som drivs i form av bolag, kan också förvärvas genom köp av aktier eller andelar. Därmed drivs rörelsen fortfarande av samma juridiska person men med en ny ägare. Eftersom det inte finns någon anmälningsskyldighet för den nye ägaren får tillståndsmyndigheten inte alltid reda på de verkliga ägarförhållandena på serveringsställena. Detta betyder att personer, som av olika skäl inte skulle bli godkända vid en lämplighetsprövning ändå kan driva restauranger med serveringstillstånd.

Alkoholhandelsutredningen uppmärksammade detta problem och anförde i sitt betänkande 1985:

Liksom i dag bör det självfallet krävas förnyad tillståndsprövning när en rörelse byter ägare. ... Med ägarbyten bör jämföras (de nyss berörda) fallen då det sker en väsentlig förändring i ägarförhållande 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 anmälningförfarande 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.

Från alkoholhandläggare vid länsstyrelserna har emellertid framförts att rådande bestämmelser vid ägarbyten är oklara. Det administrativa merarbete som Alkoholhandelsutredningen befarade om anmälningsskyldighet vid större aktieförvärv, m.m., införs, bedömer exempelvis handläggare vid länsstyrelsen i Stockholms län inte som mer betungande än den undersökande verksamhet med kontroll av bolagsregister, m.m., som de utför i dag.

Kommissionen finner det otillfredsställande att personer med bristande lämplighet, exempelvis p.g.a. ekonomiska brott eller konstaterad servering till underåriga, kan förvärva restauranger med serveringstillstånd utan att detta skall anmälas till tillståndsmyndigheten. Kommissionen föreslår att anmälningsskyldighet införs för de fall då det dominerande ägarinflytandet väsentligt har förändrats. En absolut skyldighet bör inträffa när en ny ägares andel eller ägarinflytande uppgår till minst 50 % av aktierna eller bolagskapitalet. Bristen den nye tillståndshavarens lämplighet kan tillståndet dras in. En sådan regel täcker inte alla förekommande ägarkonstellationer men väl en stor majoritet av restaurangföretagen och underlättar därmed för tillståndsmyndigheten att hålla sina restaurangregister, m.m., aktuella. I övrigt får tillståndsmyndigheten som hittills inhämta upplysningar om ägarförhållanden på annat sätt, framför allt genom tillsynen. När förändringar av ägandet har konstaterats får tillståndsmyndigheten bedöma behovet av att ompröva tillståndet. Eventuellt kan ett ingripande enligt 64 § bli aktuellt, om de förutsättningar som gällde när serveringstillståndet meddelades inte längre är för handen. Socialstyrelsen bör följa hur denna regel om anmälningsskyldighet efterlevs och om behov uppstår ange ändrade förutsättningar.

5.2.9 Föreskrifter och tillståndsbevis

Tillståndsmyndigheten får i tillstånd till servering av alkoholdrycker meddela de föreskrifter som behövs, vilket anges i nuvarande 43 §.

Den beredningsgrupp, som hade till uppgift att redovisa ett samlat beslutsunderlag för regeringen avseende de alkoholpolitiska frågorna vid införandet av LHD, skriver i sitt förslag till specialmotivering till paragrafen:

Tillståndsmyndigheten bör liksom i dag ha möjlighet att i tillstånd till servering lämna särskilda föreskrifter för serveringens bedrivande. Föreskrifterna bör kunna avse bl a serveringstider, serveringslokalernas beskaftenhet och särskilda krav på övervakande personal.

...

Som Beredningsgruppen tidigare har framhållit bör övervakningen i framtiden inriktas mera på allmänt alkoholpolitiska aspekter än på efterlevnaden av detaljföreskrifter. Mot denna bakgrund bör tillståndsmyndigheten meddela särskilda föreskrifter endast i de fall då sådana är oundgängligen erforderliga från alkoholpolitisk synpunkt.

Kommissionen finner ingen anledning att föreslå någon ändring av paragrafens innebörd. Bestämmelsen har dock inarbetats i 37 § i stället för att som nu utgöra en egen paragraf.

Efter beslut om bifall till ansökan om serveringstillstånd utfärdar länsstyrelsen ett tillståndsbevis där det framgår vem som är tillståndshavare, vad tillståndet omfattar, vilka serveringstider som gäller och om det finns några speciella föreskrifter. Kommissionen föreslår att denna rutin behålles vid en eventuell kommunalisering av tillståndsgivningen. En vanlig regel i andra länder är att de meddelade rättigheterna skall anslås i lokalen. Detta är en upplysning både för restauranggäster och myndigheter. Kommissionen menar att det finns skäl att införa motsvarande ordning även i Sverige, dvs. att tillståndsbeviset skall anslås på väl synlig plats i serveringslokalen. Detta kan lämpligen tas upp i förordningen till LHD. (Se avsnitt 5.17.)

5.2.10 Handläggningstider

I LHD anges inte hur lång handläggningstid som kan vara rimlig vid ansökningar om serveringstillstånd. En kommentar om detta kan emellertid vara befogad.

I 60 § anges remisstidens längd enligt gällande rätt till längst tre månader. Denna bestämmelse tillkom 1984 som en följd av att vissa kommuner hade orimligt långa handläggningstider. Utöver dessa tre månader brukar länsstyrelsernas handläggning uppgå till en månad. Om tillståndsprovningen kommunaliseras faller behovet av lagstadgad remisstid för kommunerna. Även kommunerna kommer dock att behöva inhämta remissyttranden och en total längsta handläggningstid på cirka fyra månader förefaller rimlig. Denna tid

avser ansökningar om tillstånd för stadigvarande alkoholservering samt tillfälliga tillstånd till allmänheten, eftersom det i dessa tillståndskategorier är vanligt med ett relativt omfattande remissarbete.

Prövning av ansökningar om överföring av serveringstillstånd vid ägarbyten inskränker sig normalt till personlig lämplighetsprövning. En rimlig handläggningstid för dessa ärenden bör vara 1-2 månader. Tillfälliga tillstånd för slutna sällskap bör även fortsättningsvis kunna prövas på kortare tid, men tillståndsmyndigheten bör få skäligen tid även för denna handläggning med hänsyn till vad som anförts under punkt 5.2.4. Här förefaller längst tre veckors handläggningstid rimlig. Ansökningar från konkursförvaltare skall behandlas med förtur enligt kommissionens förslag i punkt 5.13.1. Tillståndsmyndigheten bör behandla en sådan ansökan inom en vecka.

Kommissionen anser att uttalanden i förarbeten samt Socialstyrelsens allmänna råd kan behandla frågor om handläggningstider. Härigenom blir det också möjligt att vid behov snabbt ändra råden. Särskild lagreglering föreslås därför inte. Genom att Socialstyrelsen behandlar handläggningstiderna kan också i någon mån sökande upplysas om att det kan vara klokt att lämna in ansökningarna i god tid.

5.3 Matutbud

I detta avsnitt behandlas sambandet mellan alkoholservering och mathållning. Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att kravet på att lagad mat serveras fortfarande skall vara ett villkor för att få ett serveringstillstånd. Matserveringen behöver inte uppgå till en viss andel av den totala omsättningen men lagad mat skall tillhandahållas och lokalen skall ha ett godkänt restaurangkök. Kommissionen föreslår vidare att undantag från matkravet införs vid alkoholservering i teatrar och konsertlokaler. S.k. minibarer i hotellrum skall under vissa förutsättningar också tillåtas.

5.3.1 Bakgrund

År 1885 infördes en bestämmelse om att utskänkning av starkare alkoholdrycker endast får ske i samband med servering av mat. Inslag av måltids- eller mattvång fanns även tidigare. Under årens lopp har denna regel haft olika utformning och än i dag gäller att lagad mat måste utgöra en betydande del av rörelsen och alltid skall finnas att tillgå vid alkoholservering. Ett av huvudskälen till måltidstvånget var att berusningseffekten av alkoholförtäringen blev mindre om drycken förtärs tillsammans med lagad mat. Emellertid

var det långt ifrån alltid som restauranggästerna ville ha mat till brännvinet även om lagen så föreskrev. Det hände därför att samma matbit bars ut och in mellan köket och olika gäster. Det förekom även falska, någorlunda verklig-hetstrogna, maträtter för att vilseleda eventuella restauranginspektörer. Detta blev så småningom allmänt känt.

I ett försök att modernisera måltidstvänget uttalade departementschefen i propositionen till 1955 års Rff:

Åtskilliga av de svårigheter som mött vid tillämpningen av måltidstvänget torde sammanhånga med föreskriften att maten skall vara lagad. Många av de restauranggäster det här gäller önskar icke inmundiga sådan mat i samband med spritförtäringen på restaurangen, men skulle kanske inte ha något emot mat i annan form. Frågar 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.

Riksskatteverket, som svarade för den centrala tillsynen och utfärdande av föreskrifter för lagens tillämpning innan tillsynen överfördes till Socialstyrelsen 1978, definierade begreppet lagad mat sålunda:

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

Genom denna beskrivning kunde färdiglagade maträtter och varma smörgåsar betecknas som lagad mat.

Måltidstvänget hade emellertid bland annat genom dispenser nästan helt spelat ut sin roll i mitten 1970-talet och det var nödvändigt att sätta in en annan regel i dess ställe. För att behålla sambandet mellan mat- och alkoholservering föreslog APU en lagregel om att alkoholservering endast skulle få ske på sådana serveringsställen där matserveringen utgjorde en väsentlig del av rörelsen. Vad som åsyftades var följande:

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 mervärdesskatt 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.

Genom denna regel ville man förhindra tillkomsten av renodlade cocktailbarer och liknande helt dryckesinriktade serveringsställen. Beredningsgruppen anförde att riskerna med så grova mått är uppenbara och att det nödvändigtvis inte behöver vara så att rörelser som har lägre matandel än 50 % av omsättningen vållar alkoholpolitiska olägenheter. Enbart förändringar av inköpspriserna på mat och dryck kan ge kraftiga utslag på relationssiffrorna. I propositionen till LHD framhöll departementschefen att servering av alkoholdrycker enbart skall förekomma på egentliga restauranger, vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat, men att det i lagstiftningen inte borde fastställas någon minimigräns för andelen mat. I Socialstyrelsens "Bestämmelser rörande handel med drycker" anges det att om matandelen understiger 20-25 % av den totala omsättningen skall detta betraktas som en varningssignal om att förhållandena på serveringsstället kan vara otillfredsställande.

5.3.2 Tillämpningssvårigheter

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

Restaurangbranschen är i ständig utveckling med bland annat specialisering i olika riktningar. Det finns renodlade matställen, inriktade exempelvis på kinesisk, fransk, klassisk svensk matlagning, traditionella pizzerior, pubar och kvarterskrogar med eller utan underhållning, dans- och varietérestauranger. Detta innebär stora variationer i matserveringens andel av den totala omsättningen. Restauranger av nöjeskaraktär har ofta svårt att uppfylla den rekommenderade matandelen, vilket kan tyckas ligga i sakens natur. Dans- och nöjesrestauranger besöks inte i första hand för matens skull. Detta behöver inte innebära att det därmed uppstår problem med nykterhet och ordning. Mycket sällan återkallas serveringstillstånd enbart för att matandelen har varit för låg. Restaurangerna får behålla sina utskänkingsrättigheter, trots att de inte fyller lagens krav för tillstånd, eftersom länsstyrelserna inte har

funnit att den bristande matförsäljningen vållat några alkoholpolitiska olägenheter.

Uppenbarligen råder en viss skillnad mellan lagen och dess tillämpning när det gäller bedömningen av matandelens betydelse. Kontrollen av försäld mat tar redan hårt ansträngda resurser i anspråk och syftet med en detaljkontroll av detta slag kan ifrågasättas.

5.3.3 Godkänt restaurangkök

Alkoholhandelsutredningen 1985 behandlade frågan om restaurangernas mat-hållning och anförde liknande betänkligheter angående matandelskravet som redogjorts för här ovan. Utredningen skrev i sitt betänkande:

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 kontrollerande 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 förhållandet att lagad mat hela tiden skall finnas medför emellertid att ganska stränga krav får ställas både på serveringslokaler och på köksutrustning m m.

Kommissionen ansluter sig till Alkoholhandelsutredningens principiella syn på att matservering fortfarande skall vara ett krav för att kunna få ett serveringstillstånd, men att detta bör utformas på ett annat sätt än nuvarande matandelskrav i LHD.

I Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens gemensamma enkät 1992 om tillämpningen av LHD till kommuner och länsstyrelser fanns frågan om det räcker med godkänt restaurangkök och att lagad mat *kan* tillhandahållas. 64 av de tillfrågade svarade ja på den frågan, 31 nej och 16 var tveksamma.

För att kunna behålla sambandet mellan matförtäring och alkoholservering utan varken måltidstvång eller matandelskrav, måste andra förutsättningar

gälla i lagstiftningen. Förutom de kriterier för tillståndsgivning som föreslås i avsnitt 5.1 skall, enligt kommissionen, restaurangen ha ett lämpligt avpassat kök och lagad mat skall tillhandahållas under hela serveringstiden. Det skall även framöver krävas att gästerna erbjuds ett varierat och komplett utbud av såväl maträtter som drycker. Höga krav skall därför fortfarande ställas på restaurangernas kapacitet för matlagning. Köksutrustningen skall vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror. Vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter kan exempelvis inte anses tillräckliga. Sammantaget gäller att lokalen skall vara godkänd för *allsidig matlagning*.

Vid tillståndsprövningen inhämtas miljöförvaltningens bedömning av lokals livsmedelshygieniska förutsättningar. Antingen sker detta genom att sökanden till sin ansökan bifogar miljöförvaltningens godkännande av livsmedelslokal eller genom remiss till miljöförvaltningen om särskilt yttrande över ansökan. Det är viktigt att det framgår om lokalen med beaktande av köksutrustning, beredningsytor och övriga förutsättningar har kapacitet för allsidig matlagning. Detta behöver inte betyda att endast en viss typ av köksutrustning kan godkännas, eftersom det successivt sker en utveckling av olika matlagningstekniker, m.m., men en miniminivå på maskinell utrustning bör ändå gälla. Enligt överenskommelse med länsstyrelsen inhämtar Stockholms stad, vid ansökningar om serveringstillstånd, synpunkter angående de livsmedels- och omgivningshygieniska förutsättningarna från miljöförvaltningen. Därvid används sedan flera år en särskild remissblankett, där det bland annat tydligt framgår vilken köksutrustning och vilka beredningsytor lokalen har. Visar det sig exempelvis att lokalen endast är godkänd för beredning och servering av sallader och smörgåsar räcker inte detta för att få ett serveringstillstånd. Lokalen uppfyller då inte kravet på godkänt restaurangkök med kapacitet för en allsidig matlagning. Med hjälp av denna remissblankett har det blivit betydligt lättare att avgöra vilken matlagningskapacitet en lokal har och om det finns förutsättningar för lokalen att kunna erbjuda det varierade matutbud som krävs för ett serveringstillstånd. Kommissionen anser att detta fortfarande borde utvecklas och allmänt gälla som ett inslag i tillståndsprövningen. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Livsmedelsverket närmare precisera hur en remisshandling till miljöförvaltningarna bör utformas.

5.3.4 Teatrar och konsertlokaler

En vanlig företeelse i andra länder är att publik på teatrar och konserthus har möjlighet att beställa alkoholdryck i pausen. Detta har i princip inte varit tillåtet i Sverige, därför att servering av spritdrycker, vin eller starköl inte får ske utan att lagad mat samtidigt tillhandahålls. APU initierade en försöksverksamhet med pausservering av alkoholdrycker utan mattvång på svenska teatrar

i slutet av 1960-talet. Denna verksamhet vållade inte några problem, och regeringen föreslog i propositionen till LHD "ett avsteg från kraven på mat-hållning på fasta teatrar, i konsertlokaler, revylokaler och liknande lokaler under pauser i föreställningarna". Vid riksdagsbehandlingen mötte detta förslag motstånd. Med motivet att slå vakt om de alkoholfria miljöerna avtog riksdagen förslaget och det är fortfarande inte tillåtet att servera alkoholdryck på teatrar och liknande utan lagad mat. Detta förbud har varit svårt att förankra hos en bred allmänhet.

I enkäten 1992 till kommuner och länsstyrelser om tillämpningen av LHD var en av frågorna om pausservering av alkoholdryck bör kunna medges utan mattvång i teatrar och konserthus. Över 80 % av de tillfrågade svarade ja. I motiveringarna angavs bland annat att man inte befarade några problem med att behålla en god nykterhet och ordning om pausservering skulle tillåtas, och att förbudet inte upplevdes alkoholpolitiskt meningsfullt. På senare tid har flera teatrar dessutom kunnat kringgå förbudet genom att bygga ett restaurangkök i lokalerna. Möjlighet till matservering har då kunnat erbjudas men, eftersom det inte råder något måltidstvång, har teaterpubliken kunnat nöja sig med exempelvis ett glas vin *utan* mat. Teaterrestaurangerna har serverat mat dels parallellt till andra gäster och dels på andra tider och har därmed uppfyllt bestämmelserna i LHD. Denna möjlighet urholkar bestämmelsen om att servering av alkoholdryck inte får ske på teatrar utan mattvång.

Alkoholpolitiska kommissionen anser att förbudet mot pausservering utan mattvång på teatrar och i konsertlokaler inte kan anses tillräckligt alkoholpolitiskt motiverat och föreslår att förbudet tas bort. Liksom även angavs i propositionen till LHD anser kommissionen att serveringen dock skall vara tillståndspliktig. Det får ankomma på tillståndsmyndigheten att pröva ansökan utifrån tillståndskriterierna med undantag för kravet på matservering. Exempelvis gäller kraven på lokalens beskaffenhet (toaletter, brandsäkerhet, m.m.) och sökandens lämplighet. Kommissionen anser också att serveringstillståndet endast får omfatta vin och starköl. Tillståndsmyndigheten kan förena tillståndet för exempelvis en konsertlokal med föreskrift om att alkoholsvering inte får ske i samband med evenemang som vänder sig till en ungdomlig publik. Tillståndet skall kunna återkallas ifall det missköts. Genom tillsynsverksamheten får exempelvis kontrolleras att öl- och vinserveringen endast sker i paus under pågående föreställning. Självfallet gäller även för denna tillståndskategori krav på att tillhandahålla alkoholfria drycker i tillräcklig omfattning.

5.3.5 Minibarar på hotell

Minibar nämns inte i LHD utan är ett allmänt begrepp. Vanligen avses ett kylskåp som är uppställt i hotellrum för gästernas egen service och som innehåller olika slags drycker. Utomlands är det mycket vanligt att dessa kylskåp

även innehåller alkoholdrycker. Med avsteg från LHD:s bestämmelser har alkoholservice i begränsad omfattning medgivits i hotellrum. Det har då varit fråga om speciella rum eller sviter, där hotellpersonal svarat för serveringen. Länsstyrelserna har ända till år 1992 avslagit alla ansökningar om tillstånd för hotell att sälja alkoholdrycker från minibarer. Anledningen är att länsstyrelserna funnit att detta inte går att förena med flera av bestämmelserna i LHD;

- Vid servering av spritdrycker, vin och starköl skall lagad mat alltid finnas att tillgå.
- Det är inte tillåtet att medföra andra alkoholdrycker än de som serveras i enlighet med tillståndet.
- Ingen får medföra alkoholdrycker från ett serveringsställe.
- Servering får inte ske till personer som kan antas inte ha fyllt 18 år och inte heller till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel.
- Servering av spritdrycker, vin och starköl får endast serveras inom angiven serveringstid.
- Serveringsstället skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

År 1991 överklagade ett hotell i Stockholm ett avslagsbeslut från länsstyrelsen angående minibarer. I dom 21 november 1991 biföll kammarrätten i Stockholm överklagandet och medgav att "bolagets serveringstillstånd av den 28 januari 1987 utvidgas att gälla samtliga hotellrum". Kammarrätten angav vidare att länsstyrelsen hade att meddela de ytterligare föreskrifter för serveringens bedrivande som föranleds av kammarrättens beslut. Kammarrättens beslut har tolkats så att det tidigare förbudet mot minibarer därmed upphävdes i det aktuella fallet. Därefter har länsstyrelserna i Göteborg och Stockholm bifallit ansökningar om inrättande av minibarer i andra hotell.

De s.k. minibarerna är i regel så små att endast en mycket begränsad mängd alkoholdrycker får plats i dem, med beaktande av att alkoholfria dryckesalternativ också måste finnas. Det går dessutom att införa en regel om maximal mängd alkoholdrycker, även uppdelad på spritdrycker, vin och starköl. Kommissionen anser att alkoholservice från minibar bör kunna tillåtas med nedan föreslagna villkor. Eftersom minibarer på hotellrum är vanliga i andra länder har turisthänsyn vägts in i detta ställningstagande.

Alkoholservice från minibarer bör endast få bedrivas av hotell som har serveringstillstånd. Därmed finns ett visst samband mellan alkoholservice och mathållning. Tillståndsmyndigheten har då också funnit att sökanden uppfyller lämplighetskravet. En komplikation i sammanhanget är att det är högst betänkligt att personer med alkoholproblem automatisk skall behöva utsättas för frestelsen med minibarer varje gång de tar in på hotell. Även föräldrar

kan hysa motvilja mot att deras barn skall ha tillgång till alkohol på hotellrummet. Barn och ungdom skall inte ha tillgång till alkoholdrycker.

Förslaget att tillåta minibarer förutsätter att det ingår som en naturlig del i hotellbokningen, att gästen redan vid bokningstillfället får beställa minibar eller inte på samma sätt som man ofta får välja rum för rökare eller icke rökare. Det skall enligt kommissionens mening krävas ett aktivt val av hotellgästen vid incheckningen för att få tillgång till minibar med alkoholdrycker på hotellrummet. Hotellet måste också vid incheckningen kunna kontrollera att minibar inte ställs till förfogande till personer som kan antas vara underåriga. Vissa bestämmelser i LHD behöver undantas om minibarer skall kunna tillåtas. Förtäringförbudet i 56 § och bestämmelserna om serverings- och stängningstider i 46 och 47 §§, liksom bestämmelsen i 54 § får i detta sammanhang åsidosättas. Bestämmelsen i 9 § om alkoholfria dryckesalternativ skall dock gälla även för minibarer. Det bör ankomma på Socialstyrelsen att i tillämpningsföreskrifter närmare ange villkor för servering från minibarer enligt ovan nämnda riktlinjer.

5.4 Åldersgränser

En av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken är att verka för alkoholfria ungdomsår. Forskning om alkoholpolitikens mål och medel leder ofta till slutsatsen att ett grundmotiv för en restriktiv alkoholpolitik är skyddet för ungdomen. Alkoholpolitiska kommissionen ställer sig bakom denna uppfattning. Frågan om vilka åldersgränser som skall gälla för servering och detaljhandel med alkoholdrycker bör behandlas tillsammans och i ett bredare alkoholpolitiskt perspektiv. Kommissionen har därför valt att återkomma med ställningstagande till denna fråga i sitt slutbetänkande. I detta avsnitt *diskuteras* dock begreppet ungdomlig publik och legitimationsplikt.

Alkoholpolitiska utredningen 1974 (APU) slår fast att ett syfte med restriktionspolitiken är att alkoholkonsumtion av betydelse ej skall förekomma under uppväxttiden. En åldersgräns för inköp eller servering av alkoholdrycker blir aldrig definitiv. En spridningseffekt mot lägre åldrar kan inte undvikas och i APU konstateras att en högre åldersgräns bidrar till att spridningseffekten inte når lika långt ner i åldersgrupperna som en lägre åldersgräns. Därmed senareläggs ungdomens umgänge med alkohol och detta bidrar även till att uppskjuta alkoholdebuten i stora ungdomsgrupper.

Alltsedan myndighetsåldern sänktes till 18 år har krav framförts om sänkning av inköpsåldern på Systembolaget. Man har därvid åberopat att civilrättsligt ansvar, värnplikt, rösträtt, rätt att ingå äktenskap, m.m., är kopplade till myndighetsåldern och att så även borde vara fallet för åldersgränsen vid inköp av alkoholdrycker. Emellertid har ovan angivna skäl för en restriktiv alkoholpolitik som ett skydd för ungdomen hittills vägt tyngre, och åldern är fortfarande satt till 20 år i detaljhandeln.

I Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens gemensamma enkät 1992 om tillämpningen av LHD ställdes frågan om de nuvarande åldersgränserna bör ändras. De tillfrågade som till övervägande del bestod av alkoholhandläggare vid kommuner och länsstyrelser, fördelade sina svar ungefär jämnt på de olika alternativen (se bilaga 5). I en vid tolkning återspeglar detta att det bland allmänheten inte finns någon klar uppfattning i denna fråga.

Begreppet "ungdomlig publik".

För servering av alkoholdrycker gäller en lägsta ålder om 18 år. Motsättningen mellan det övergripande målet att restriktionerna inom det alkoholpolitiska regelsystemet främst skall vara ett skydd för ungdomen och det faktum att lagen ändå medger servering till ungdomar som har fyllt 18 år har skapat problem för både lagstiftare och lagtillämpande myndigheter. För att kompensera detta inbyggda motsatsförhållande har en regel införts i serveringsbestämmelserna att rörelser som huvudsakligen vänder sig till en "ungdomlig publik, som dessutom främst inriktas på dans och liknande" inte bör få servera starkare drycker än öl klass II. Emellertid har det visat sig vara nästan omöjligt att vid ansökningstillfället påvisa att en rörelse har en sådan tydlig ungdomsinriktning att ansökan om att få servera starkare drycker än öl klass II kan avslås. I tillsynsarbetet har det dessutom sällan förekommit att en restaurang fått sitt serveringstillstånd återkallat enbart för att man "vänder sig till en ungdomlig publik". Bedömningen av vad som menas med detta varierar högst avsevärt. Flera kommuner och länsstyrelser har slutat tillämpa bestämmelserna om "ungdomlig publik". Även de som vill ha kvar ett ungdomsskydd (över 18 år) i lagtexten önskar ett bättre verktyg än det nuvarande begreppet "ungdomlig publik". Uppenbarligen fungerar inte ungdomsbegreppet såsom lagstiftaren hade menat.

Legitimationsplikt

En av de viktigaste uppgifterna i tillsynsmyndigheternas inspektionsverksamhet på restauranger med serveringstillstånd är att kontrollera att alkoholdrycker inte serveras till underåriga. Det är inte ovanligt att restauranger i ett hårt konkurrensläge åsidosätter åldersregeln i LHD. Servering till underåriga har

konstaterats ske långt ner i åldrarna. Förbud mot alkoholserving till underåriga är en bestämmelse som en bred allmänhet ställer sig bakom. Ålderskontroller på restaurangerna är en nödvändig åtgärd i övervakningen av att bestämmelserna i lagstiftningen efterlevs.

Ett vanligt problem vid inspektionsverksamheten är att personer som inte har uppnått lagstadgad serveringsålder inte heller har legitimation med sig. Det kan därför vara svårt att konstatera om personen i fråga är underårig eller inte. Ord står mot ord. En allmän uppfattning är att om man har fyllt 18 år och tänker gå på restaurang för att dricka alkoholdryck, då ser man till att ta med sig sin legitimation. Emellertid räcker inte detta antagande för att bevisa att servering till underårig har skett. En naturlig åtgärd är att serveringspersonalen begär att personer som kan antagas inte ha fyllt 18 år styrker sin ålder med legitimationshandling. I de allra flesta fall sker också detta, ofta redan vid entrén till restaurangen.

Vid inköp av alkoholdrycker på Systembolaget är det fullt accepterat att personalen begär legitimation i tveksamma fall. Krav på att uppvisa legitimation förekommer också som ett naturligt inslag i många andra sammanhang. I 11 § LHD stadgas att innan alkoholdrycker utlämnas skall mottagaren på begäran styrka sin ålder. (Denna bestämmelse omfattar även servering.) Det borde därför inte uppfattas som ett alltför stort intrång i den personliga integriteten om denna regel i praktiken användes vid restaurangbesök i samma utsträckning som på Systembolaget. I ovan nämnda enkät 1992 ställdes också frågan om personer som kan antas vara underåriga vid anmodan skall legitimera sig vid beställning av alkoholdryck. Frågan ställdes till alkoholhandläggare vid kommuner och länsstyrelser, som ofta har erfarenhet av restauranginspektioner. En mycket stor majoritet av respondenterna svarade ja på den frågan.

En allmän uppfattning är att tillsynsverksamheten skulle underlättas betydligt om legitimationsplikt infördes, och därmed skulle skyddet för ungdomen tydligare markeras i lagstiftningen. Kommissionen anser att Socialstyrelsen bör utforma närmare föreskrifter om ålderskontroller. Tillsynsmyndigheten bör också ges rätt att utföra legitimationskontroll.

Alkoholpolitiska kommissionen återkommer i slutbetänkandet till ungdomsbegreppet och eventuell legitimationsplikt.

5.5 Serveringsansvarig personal

Vid servering av alkoholdrycker skall antingen tillståndshavaren eller annan särskilt utsedd person övervaka att serveringen sker i enlighet med lagens bestämmelser. Kommissionen föreslår dock att den särskilda prövningen av föreståndare och ersättare slopas, och att tillståndshavaren själv åläggs att utse serveringsansvarig personal.

Vid all servering av alkoholdrycker skall det finnas en föreståndare eller, vid dennes frånvaro, en ersättare som övervakar verksamheten. Detta regleras i 44 och 45 §§. Föreståndare och ersättare genomgår lämplighetsprövning hos tillståndsmyndigheteten, som i särskilt beslut godkänner dessa personer. I propositionen till LHD anges att föreståndare och ersättare, som ett led i en skärpt lämplighetsprövning, skall visa sig ha tillräcklig kännedom om lagstiftningens syfte och väsentliga innehåll vad gäller alkoholserving. Denna kännedom kan ha förvärvats dels genom praktisk yrkeserfarenhet och dels genom utbildning. En sådan kännedom bör, enligt propositionen, innefatta både praktisk och teoretisk utbildning och förutsätter tillräcklig förmåga att behärska svenska språket i tal och skrift.

Systemet skall garantera att det alltid finns en ansvarig person med godkänd vandel och branscherfarenhet på varje serveringsställe. Det vanligaste är att tillståndshavaren själv är föreståndare. I de fall tillståndshavaren är en juridisk person finns antingen en av delägarna eller en restaurangchef/motsvarande som fungerar som föreståndare. Servering av alkoholdrycker får inte ske om godkänd föreståndare eller ersättare inte är närvarande på serveringsstället. Ansvaret för att någon av dessa personer finns på plats ligger hos tillståndshavaren, som också skall anmäla byte av föreståndare och ersättare i förekommande fall. Personalomsättningen inom restaurangbranschen är mycket stor och detta medför att ansökningar om nya föreståndare och, framför allt, ersättare kontinuerligt inlämnas till tillståndsmyndigheten. Godkännande av föreståndare och ersättare innebär därför en relativt omfattande handläggning hos tillståndsmyndigheten.

Ansvaret för att alkoholservingen sköts i enlighet med bestämmelserna i lagen vilar på tillståndshavaren. Även om ett godkännande av föreståndare eller ersättare kan återkallas, är det ändå tillståndshavaren och hans rörelse som eventuella sanktioner i första hand riktas mot. Från flera håll, bland annat från alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner, ifrågasätts nödvändigheten av att bibehålla kravet om godkännande av föreståndare och ersättare. En noggrann prövning av tillståndshavaren anses fullt tillräcklig. Alkoholhandelsutredningen anförde i sitt betänkande 1985:

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 har åsidosatts.

Det framförs å andra sidan, även från alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner, att den särskilda prövningen av föreståndare och ersättare bör finnas kvar. Anledningen är att därmed säkerställa att personer med erforderlig erfarenhet ochandel finns på varje serveringsställe.

Önskemål om förenklingar av serveringsbestämmelserna, som också innebär rationaliseringsvinster hos tillståndsmyndigheten, får vägas mot den betydelse som godkännandet av föreståndare/ersättare kan tillmätas. Kommissionen finner att övervägande skäl talar för att slopa den särskilda prövningen av serveringsansvarig personal.

Det huvudsakliga argumentet för att behålla systemet med föreståndare och ersättare är att det vid inspektionstillfällen alltid bör finnas en person som är ansvarig för alkoholserveringen och som skall kunna underrättas om eventuella missförhållanden i lokalen. Detta kan uppnås genom att tillståndshavaren själv åläggs att utse serveringsansvarig personal, för de fall då han själv inte är närvarande. Det kan exempelvis ske på fastställt formulär som skall insändas till tillståndsmyndigheten när det uppstår personalförändringar, alternativt finnas tillgängligt på restaurangen. På så vis kan restauranginspektörer och andra som utövar tillsyn på serveringsställena få reda på vem eller vilka man kan fråga efter om problem uppstår vid inspektionsverksamheten. Om tillståndshavaren bedöms lämplig att anförtros serveringstillstånd bör han även kunna anses lämplig att själv utse ansvarig serveringsspersonal. Det ligger i tillståndshavarens eget intresse att utse personer med sådana kvalifikationer att de kan tillse att alkoholserveringen sker i överensstämmelse med lagens bestämmelser.

Med hänvisning till ovanstående anser Alkoholpolitiska kommissionen att det särskilda godkännandet av föreståndare och ersättare bör slopas och ersättas med att tillståndshavaren åläggs att själv utse serveringsansvarig personal. Dessa personer skall anmälas till tillståndsmyndigheten och skyldighet skall också föreligga att anmäla förändringar vid byte av personal. Alkoholservering får inte förekomma om tillståndshavaren eller utsedd, och rapporterad, serveringsansvarig personal inte är närvarande på serveringsstället.

Det bör ankomma på Socialstyrelsen att i föreskrifter ange hur rapporteringen av serveringsansvarig personal skall ske. Angående utbildningskrav för restaurangpersonal hänvisas till punkt 5.15 i detta betänkande.

5.6 Självservering

Självservering av spritdrycker, vin och starköl får enligt gällande lag bedrivas endast efter särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten. Kommissionen föreslår att denna bestämmelse upphävs. Eventuella problem med ordning och nykterhet får i stället åtgärdas i tillsynsverksamheten.

I 52 § finns bestämmelse om att självservering eller självbetjäning av alkoholdrycker i princip är förbjuden om inte särskilt tillstånd till denna har utfärdats.

Bestämmelsen har tillkommit för att ge möjlighet för gästen att i samband med brickservering av mat även kunna ta med sig ett glas vin eller öl till bordet. Föreligger inget sådant tillstånd råder självserveringsförbud. Självservering kan emellertid även betyda att gästen "går omkring" i lokalen med alkoholdryck i handen, och det är alltså förbjudet, om det inte sker i en drinkbarsavdelning eller om självserveringstillstånd har utfärdats. Detta kan innebära att det är tillåtet att bära glaset i en del av lokalen, men om gästen lämnar det tillåtna serveringsutrymmet träder självserveringsförbudet automatiskt i kraft. Här uppstår många missförstånd, och denna regel brukar ofta användas som exempel när man vill förlöjliga de svenska serveringsbestämmelserna. Ett av motiven för självserveringsförbud är att en gäst inte skall kunna hämta alkoholdryck till någon annan, exempelvis till någon som är minderårig eller uppenbart berusad. I praktiken tillåter tillsynsmyndigheterna gäster att röra sig med glas i handen, om det sker under ordnade former. Om emellertid förbudet slopas och självserveringen vållar missförhållanden, bör detta kunna åtgärdas i tillsynsverksamheten. En särskild form av administrativt ingripande, som kommissionen har föreslagit (se punkt 5.10.3), är att föreskriva bordsservering om problem med nykterhet och ordning har uppstått i samband med självservering.

Med hänvisning till vad som anförts ovan föreslår kommissionen att bestämmelserna om självservering upphävs.

5.7 Serveringstider

I dag gäller att servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas klockan 12.00 och skall normalt avslutas 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande. Alkoholpolitiska kommissionen finner att skäl talar för att tidigarelägga serveringstidens början till klockan 11.00 för att samordna denna med normal lunchtid. En senaste sluttid, klockan 03.00, föreslås införas i lagstiftningen. Sena sluttider bör ges restriktivt med ökad hänsyn till risken för störningar. Restaurangernas stängningstid bör oförändrat vara 30 minuter efter serveringstidens utgång.

5.7.1 Bakgrund

Sedan länge har bestämmelser om att alkoholserving endast får ske inom vissa tider funnits i svensk lagstiftning. Redan 1640 återfinns en bestämmelse om att ingen utskänkningslokal fick hållas öppen senare än klockan 19.00 på vintern och 21.00 på sommaren. Längre gällde 22.00 som normal sluttid, en regel som infördes i 1860 års brännvinsförsäljningsförordning. Enligt 1885 års förordning skulle detta klockslag endast gälla i städer och köpingar, medan utskänkning på landet inte fick pågå längre än till klockan 20.00. I 1917 års Rff återinfördes 22.00 som normal sluttid både i städer och på landet. Denna sluttid gällde sedan ända till 1977 när LHD trädde i kraft. Emellertid fanns en undantagsregel för tillfälliga tillstånd till slutna sällskap, som fick servera till klockan 01.00. Dessutom tillämpades allt oftare dispenser från normaltiden 22.00. APU föreslog bland annat med hänvisning till de omfattande dispensererna att alkoholserving skulle få pågå till klockan 24.00 och att tillståndsmyndigheten i särskilda fall skulle kunna medge senare sluttid. Beredningsgruppen gick ett steg längre och föreslog att serveringen normalt skulle upphöra senast 01.00. Därmed anpassades sluttiden till vad som faktiskt gällde, genom dispenser, för flertalet restauranger och en anpassning till sluttiderna för slutna sällskap var också ett argument för att flytta fram sluttiden till 01.00.

I rusdrycksförsäljningsförordningen gällde att servering inte fick påbörjas före klockan 12.00 vardagar och 13.00 sön- och helgdagar. Tiden på sön- och helgdagar ersatte tidigare bestämmelser om att utskänkning inte fick äga rum under högmässotid. APU föreslog, liksom Beredningsgruppen, att tidpunkten för serveringens början generellt skulle fastställas till klockan 12.00 alla dagar. Dock fick tillståndsmyndigheten för enstaka tillfällen, exempelvis vid konferenser och mottagningar av officiell karaktär, medge tidigare begynnelsestid.

5.7.2 Nuvarande tillämpning

Servering av spritdrycker, vin och starköl skall normalt få fortgå mellan klockan 12.00 och 01.00 enligt 46 §, som också ger tillståndsmyndigheten möjlighet att avvika från de rekommenderade tiderna. Vad gäller serveringstidens början får, som nämndes under punkt 3.1, inte medges *stadigvarande* tidigareläggning före klockan 12.00. Det är den troligaste förklaringen till att ansökningar om tidigare begynnelsestid sällan förekommer. Några problem i samband med meddelade dispenser om servering före klockan 12.00 har inte framförts vid kommissionens kontakter med alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner. Stadigvarande förlängning av sluttiden är emellertid fullt möjligt enligt uttalanden i propositionen till LHD, och ansökningar om senare sluttid än 01.00 är mycket vanligt förekommande. Ett problem för tillståndsmyndigheten vid prövningen av dessa ansökningar är att det inte finns några hållfasta regler för vilken sluttid som egentligen skall gälla. I propositionen om 1977 års reform uttalar departementschefen angående när serveringen skall upphöra:

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

I övrigt finns endast Socialstyrelsens kommentar i "Bestämmelser rörande handel med drycker" att framställning om förlängd serveringstid för servering av spritdrycker, vin och starköl bör på grund av uttalandet i propositionen behandlas restriktivt.

Dessa uttalanden har visat sig inte vara tillräcklig vägledning för vare sig tillståndsmyndigheten eller, vid överklagande, kammarrätten. Utvecklingen t. ex. i Stockholm har medfört att restauranger undan för undan har beviljats senare sluttider än klockan 01.00 med motiveringen att de ligger i närheten av en annan restaurang som har beviljats utsträckt tid. Detta har alltså räckt som "särskilt skäl" i både länsstyrelsens prövning och i flera kammarrättsdomar. Det fanns 1992 över 100 restauranger i Stockholm med senare sluttid än 01.00, de flesta 03.00.

Ett annat problem är att om tillståndsmyndigheten finner skäl för att medge senare sluttid än 01.00 finns ingen rekommendation om vilken ännu senare sluttid som i så fall skall gälla. Här kan man endast stödja sig på utvecklad praxis, om att senare sluttid än klockan 03.00 inte brukar beviljas. Någon stadigvarande förlängning senare än klockan 03.00 har veterligen ännu ingen länsstyrelse beviljat. Emellertid har på senare tid ett flertal beslut om avslag på ansökningar om servering efter klockan 03.00 överklagats till kammarrätterna. Då detta skrivs finns dock inget utslag från någon kammarrätt i dessa ärenden.

Den s.k. normaltiden 01.00 i LHD har också inneburit att många restauranger rutinmässigt tilldelats denna sluttid. Det gäller även restauranger som ligger i känsliga bostadsområden med stor risk för att boende i området kan bli störda. Alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner har efterlyst klarare regler i lagstiftningen om att hänsyn alltid skall tas till risken för bullerstörningar vid prövningen av serveringstidens längd. En noggrannare prövning med en sådan utgångspunkt skulle förmodligen leda till att många restauranger skulle få nöja sig med en tidigare sluttid än 01.00.

5.7.3 Förslag till serveringstider

I likhet med exempelvis APU och Alkoholhandelsutredningen 1985 anser kommissionen att bestämmelser om serveringstider fyller en viktig funktion genom att motverka nykterhets- och ordningsproblem. Detta gäller inte minst i omgivningarna runt restaurangerna. Möjlighet att tidsreglera alkoholservingen bör finnas i lagstiftningen. Lagbestämmelserna bör dock anpassas till rådande förhållanden och undantagsreglerna måste förtydligas.

Vad gäller den tidpunkt då servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas diskuterade APU behovet av en tidigare begynnelsestid än klockan 12.00. Utan särskild motivering, utom vad gäller flyttningen av tiden på söndag och helgdagar från klockan 13.00, föreslog APU att alkoholserving skulle få påbörjas klockan 12.00. Möjlighet föreslogs också för tillståndsmyndigheten att medge att för enstaka tillfälle påbörja serveringen tidigare. I 1977 års alkoholpolitiska reform framhölls att regleringen av alkoholhanteringen vilar på i huvudsak fyra principer. En av dessa är att restriktionerna skall begränsas till sådana som av en bred allmänhet uppfattas som meningsfulla. 12-tiden för alkoholservingens påbörjan är en bestämmelse som många har svårt att förstå det alkoholpolitiska syftet med. Det dricks inte mycket alkohol under lunchtid, men de som så skulle önska måste med nuvarande regel invänta 12-slaget. Lagstiftarens ursprungliga tanke med att tillåta servering av alkohol från klockan 12.00 var att möjliggöra alkoholförtäring under lunchen. (I tidigare lagstiftning gällde 14.00 som starttid för utskänkning.) Restaurangernas normala lunchtid börjar i regel klockan 11.00 och om servering av alkohol skall vara tillåten under lunchen bör även serveringstiden flyttas till klockan 11.00. Det finns önskemål, bland annat i skrivelse från Sveriges Hotell- och Restaurangförbund till kommissionen, om ännu tidigare serveringstid. Alkoholhandelsutredningen skrev i betänkandet 1985:

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.

Kommissionen anser att sambandet med normal lunchtid talar för att en tidigareläggning av serveringstidens början till klockan 11.00 är väl avvägd. Ovan redogjordes för ett flertal tillämpningssvårigheter beträffande vilken sluttid som skall gälla. Uppenbarligen har behovet av en senare sluttid än 01.00 inte begränsats av att den generella sluttiden senarelades från 22.00 till 01.00 vid införandet av LHD. Tvärtom har det blivit allt vanligare med senare sluttider och det råder dessutom osäkerhet om hur sen tid tillståndsmyndigheten kan besluta. "Normaltiden" 01.00 har också fört med sig att restauranger som egentligen av hänsyn till närboende borde stänga tidigare rutinmässigt fått 01.00 som sluttid.

Kommissionen finner att begrepp som generell sluttid eller normalt看id är för otydliga. Lagstiftningen bör ange när alkoholservering får påbörjas och när den skall avslutas. Tillståndsmyndigheten skall sedan inom denna tidsram avgöra vilken sluttid som skall gälla i det enskilda fallet. Till vägledning skall då bland annat finnas remissyttrande från miljöförvaltningen om risken för att serveringsstället är störande för omgivningen. En noggrannare prövning utifrån dessa förutsättningar borde leda till en större spridning av restaurangernas sluttider.

I dag meddelas 03.00 som senaste tid i de fall länsstyrelsen funnit att särskilt skäl föreligger för att frångå normaltiden 01.00, och att detta inte medför några alkoholpolitiska olägenheter. Enligt Socialstyrelsens Alkoholstatistik fördelar sig restaurangernas sluttider år 1990 på följande sätt. (Uppgifterna avser serveringstillstånd för spritdrycker, vin eller starköl till allmänheten.)

Före klockan 22.00	90
Klockan 22.00	256
Mellan klockan 22.00 och 24.00	328
Klockan 24.00	674
Mellan klockan 24.00 och 01.00	12
Klockan 01.00	3 403
Mellan klockan 01.00 och 03.00	366
Klockan 03.00	155
Efter klockan 03.00	-

Man ser tydligt av tabellen att lagbestämmelsen om "normaltid" 01.00 har varit starkt styrande vid tillståndsprövningen. De två senaste åren har emellertid många sluttider efter 01.00 meddelats, vilket bland annat indikerades i uppgifterna från Stockholms kommun under föregående punkt. En allmän uppfattning bland alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner är dock att det fortfarande bör gälla särskild restriktivitet för senare sluttider än 01.00. Detta framgick tydligt i enkäten 1992 till länsstyrelser och kommuner om

tillämpningen av LHD. Det har också framförts att en definitiv sluttid bör anges i lagen och att denna bör vara 03.00. Den främsta anledningen till att just denna tid nämns är dels att det i dag redan finns många restauranger som har beviljats 03-tid och dels att det har utvecklats en praxis hos länsstyrelserna att inte bevilja senare sluttider än 03.00. Det anses också att polismyndigheten och miljöförvaltningen alltid bör höras innan serveringstiden beslutas, och att deras yttranden skall tillmätas större betydelse än vad som är fallet i dag.

Kommissionen finner att övervägande skäl talar för att serveringstiden bör kunna bestämmas inom klart angivna tidsgränser, och att större hänsyn skall tas till det enskilda fallet eller om restaurangen inom ett visst område riskerar att störa närboende. Det får ankomma på tillståndsmyndigheten att vid tillståndsprövningen göra denna bedömning. Kommunerna kan exempelvis i sina alkoholpolitiska program ange vilka serveringstider som bör gälla i olika stadsdelar eller andra områden av kommunen. Kommissionen anser också att 03.00 är en efter omständigheterna väl avvägd senaste sluttid, men att tillståndsmyndigheten bör iaktta särskild försiktighet med att bevilja senare sluttider än 01.00. Det är inte önskvärt från alkoholpolitisk synpunkt att serveringstiden mer eller mindre regelmässigt sätts till 03.00.

Förslag om att kunna bevilja senare sluttid än 03.00 har framförts i den alkoholpolitiska debatten. Det gäller exempelvis önskemål om att någon restaurang i Helsingborg och Malmö borde kunna få hålla öppet senare med argumentet att det är bättre att försöka behålla framför allt den ungdomliga restaurangpubliken på de "egna" restaurangerna än att de tar färjan över till Danmark. Från Stockholm har politiker i ledande ställning framfört att om några "riktiga" restauranger beviljas senare sluttid kan därmed de illegala spritklubbarna konkurreras ut. Erfarenheterna visar emellertid att det finns en risk för att dispenserna till slut blir så många att sluttiden successivt förskjuts mot allt senare klockslag. Förutom tidigare berörda störningsrisker för närboende är det ett välkänt faktum att problem med nykterhet och ordning är mest förekommande vid sen kvälls- och nattid. Det finns således starka alkoholpolitiska skäl för att vara försiktig med alltför sena sluttider. Alkoholpolitiska kommissionen finner efter övervägande att skälen inte är tillräckligt starka för att öppna för möjligheten att bevilja senare sluttider än klockan 03.00.

5.7.4 Stängningstid

Det finns en särskild bestämmelse i 47 § LHD om att serveringsställe måste vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång (stängningstid).

Till kommissionen har framförts önskemål om att stängningstiden bör förlängas, eller helt tas bort för att gästerna skall kunna stanna kvar så länge de vill. Anledningen till bestämmelsen är emellertid att sluttiden för alkoholer-

vering annars lätt kan sättas ur spel. Utan stängningstid kan gästerna före serveringstidens utgång beställa stora kvantiteter alkoholdrycker, och förtäringen av dessa kan komma att fortsätta långt efter den tillåtna tiden. Detta betyder i sin tur att eventuella störningar för närboende och andra alkoholpolitiska olägenheter inte upphör vid serveringstidens slut. Behovet av förlängd stängningstid torde dessutom bli betydligt mindre med de friare regler som kommissionen har föreslagit skall gälla för serveringstidens slut.

Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att bestämmelsen om viss stängningstid behålls och att denna tid fortfarande skall vara 30 minuter. I "Bestämmelser rörande handel med drycker" rekommenderar Socialstyrelsen att tillståndsmyndigheten, om restauratören vill fortsätta med alkoholfri servering efter serveringstidens slut, utfärdar föreskrift om att restaurangen skall hållas stängd under en mellantid av en till en och en halv timme. Kommissionen finner denna rekommendation motiverad för att bestämmelsen om stängningstid skall kunna efterlevas. (I framtiden blir det möjligt att även servera öl klass II efter ett uppehåll i den övriga restaurangverksamheten som en följd av kommissionens förslag att slopa tillståndsplikt och serveringstider för denna dryck.)

5.8 Öl klass II

Detta avsnitt behandlar försäljning och servering av öl. Enligt LHD får detaljhandel med och servering av öl i princip endast bedrivas av den som har meddelats särskilt tillstånd till detta och som samtidigt säljer eller serverar mat. Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att sambandet mellan ölförsäljning och försäljning av matvaror respektive servering av mat behålls, men att den särskilda tillståndsplikten slopas med undantag för partihandel med öl. Åldersgränser och övriga restriktioner för ölhanteringen behålls också i huvudsak, och möjlighet att förbjuda fortsatt detaljhandel med eller servering av öl införs i lagstiftningen.

5.8.1 Gällande regler

Detaljhandel med och servering av öl får endast bedrivas om tillstånd har utfärdats. Tillstånd för detaljhandel får endast meddelas den som till övervägande del säljer egentliga matvaror samt tillverkare av öl, lättöl eller läskedrycker. (Öl får även säljas av Systembolaget, som dock har valt att avstå från denna möjlighet.) Detaljhandelstillstånden är den största tillståndsgruppen när det gäller öl klass II. Vid utgången av 1991 uppgick det totala antalet

tillstånd för detaljhandel med öl till 12.985 stycken för hela riket. Tillståndsprovningen sker enbart hos länsstyrelsen. De viktigaste förutsättningarna för att få tillstånd är att lokalen är godkänd för livsmedelshantering och att försäljningen till mer än 50 % omfattar livsmedel av ett någorlunda brett sortiment. Någon remiss till kommunen krävs ej för dessa ärenden. Sökanden skall vanligen inlämna registreringsbevis och godkännande från miljöförvaltningen enligt livsmedelslagens och livsmedelsförordningens bestämmelser tillsammans med ansökan. Länsstyrelsen kontrollerar sedan sökandens vandel hos polismyndigheten. Kontroll av förutsättningarna för tillstånd görs, i förekommande fall, endast vid tillståndsprovningen. Någon uppföljning av försäljningens omfattning på olika varuslag sker praktiskt taget aldrig. Tillsyn sker i regel endast på förekommen anledning, dvs. när klagomål angående olägenheter har inlämnats till länsstyrelsen.

Partihandel (grosshandel) med öl är också tillståndspliktig. Även denna tillståndsprovning sker enbart hos länsstyrelsen utan remiss till kommunen. Partihandelsrätt tillkommer dessutom den som har tillstånd till detaljhandel med öl. Detta är grunden för bryggeriernas partihandel. Den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller alkoholfria drycker eller yrkesmässigt inför öl till landet kan också meddelas rätt att sälja öl i parti. Det förekommer endast ett fåtal ansökningar per år om partihandelstillstånd. Vid utgången av 1991 uppgick det totala antalet partihandelstillstånd endast till 315 stycken för hela riket. I provningen ingår kontroll av att sökanden har dispositionsrätt till lokalen och lagret samt en kontroll hos polismyndigheten angående sökandens vandel.

Provning av ansökningar om tillstånd för servering av öl följer i stort sett samma regler som gäller för starkare drycker, om än med något lägre krav vad gäller sökandens branschvana och lokalens matutbud. Även här gäller dock att lokalen skall vara godkänd av miljöförvaltningen för livsmedelshantering enligt bestämmelserna i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Ansökningarna skickas på remiss till kommunen för yttrande enligt 60 § LHD. Vanligen sköter kommunens alkoholhandläggare/motsvarande kontrollen med miljöförvaltningen. Länsstyrelsen prövar sökandens vandel i sedvanlig ordning i samverkan med kronofogden och polismyndigheten. Med andra ord sker ett relativt omfattande utredningsarbete i varje tillståndsärende. Det totala antalet serveringstillstånd för öl klass II uppgick 1991 till 5.498 stycken.

För all handel med öl klass II gäller, precis som för starkare drycker, att personer under 18 år inte kan få tillstånd till detaljhandel, partihandel eller servering. Servering av eller detaljhandel med öl får inte heller ske till personer som kan antas inte ha fyllt 18 år eller är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel. Skulle försäljning av öl föranleda olägenheter i fråga om ordning eller nykterhet eller följs inte bestämmelserna i LHD kan länsstyrelsen återkalla tillståndet, meddela varning eller särskild föreskrift.

Detsamma gäller om förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger. För servering av öl finns serveringstid angiven i tillståndsbeviset. Normaltiden är 07.00 till 01.00, men länsstyrelsen kan även förordna om andra tider. Tidigare generella begränsningar av försäljningstiderna i detaljhandeln är numera borttagna.

5.8.2 Tillståndsprovning och kontroll

Sammantaget beräknas handläggningen av ansökningar om öl klass II uppgå till 10 % av länsstyrelsernas arbete med LHD. Därtill kommer den arbetstid som behövs till kommunernas handläggning av ansökningar om servering av öl. Det är ovanligt att ansökningar om öltillstånd avslås om lokalen är godkänd för försäljning eller servering av mat. För partihandelstillstånd krävs dock inte någon matförsäljning. De begränsade tillsynsresurserna hos länsstyrelser, kommuner och polismyndigheter används nästan uteslutande för kontroll av serveringar som har tillstånd för starkare drycker. Ansökningar om tillstånd för öl klass II prövas ofta summariskt och tillsyn av hur tillståndet sköts förekommer knappast. Mot denna bakgrund kan meningen med att behålla tillståndsplikten för handel med och servering av öl ifrågasättas.

Alkoholhandelsutredningen föreslog 1985 att detalj- och partihandel samt servering av öl klass II skulle få ske utan särskilt tillstånd och utan andra krav än att 18 års åldersgräns fortfarande skulle tillämpas. Utredningen fann inga belägg för att ett slopande av tillståndsplikten i sig skulle medföra ordnings- eller nykterhetsproblem och menade att det var fördelaktigt att vinna genom en minskad byråkrati hos tillståndsmyndigheten. Utredningens förslag sändes ut på remiss. Av de remissinstanser som uppmanats eller beretts tillfälle att yttra sig fanns en del som motsatte sig att tillståndsplikten för öl klass II skulle slopas. Dessa var i huvudsak ett par länsstyrelser, några kommuner, nykterhetsrörelsen och kyrkliga samfund. Därtill inkom en mängd s.k. spontana remissyttranden från lokala nykterhets- och kyrkliga föreningar. I yttrandena framfördes farhågor att om tillståndsplikten upphörde skulle detta medföra en kraftig ökning av framför allt detaljhandelsställen som enbart skulle vara inriktade på öl och att detta troligen skulle öka öldricket bland ungdomar högst avsevärt.

Alkoholhandelsutredningens förslag innebar att det skulle bli möjligt för i princip vem som helst att sälja öl. En utveckling många befarade var då att det skulle uppstå helt nya försäljningsställen för öl, exempelvis kiosker, videobutiker eller butiker endast för ölförsäljning. Det viktigaste kravet i dagens lagstiftning för att erhålla ett öltillstånd är att sökanden kan uppvisa att han är matvaruhandlare. Som sådan måste han ha en godkänd livsmedelslokal. För att erhålla ett sådant godkännande från miljöförvaltningen gäller vissa livsmedelshygieniska grundförutsättningar som normalt inte finns i videobu-

tiker och liknande. Om rätt att sälja eller servera öl klass II ingår i miljöförvaltningens godkännande av livsmedelslokal skulle detta innebära att video-butiker, kiosker, m.fl., fortfarande skulle vara uteslutna från ölförsäljning. Skillnaden blir att ett särskilt ansökningsförfarande inte behövs för att få bedriva detaljhandel eller servering av öl. En nackdel är att någon prövning av sökandensandel då inte skulle ske för denna ärendekategori. Lämplighetsprövningen i ölärenden har dock inte samma betydelse som när det gäller servering av starkare drycker, där risk för alkoholpolitiska olägenheter till följd av bristande lämplighet är betydligt påtagligare.

Införs en bestämmelse om att detaljhandel med öl och ölservering endast får bedrivas av den som har en lokal som är godkänd av miljöförvaltningen för livsmedelshantering blir det endast marginell skillnad i tillståndsgivningen mot i dag. Ansökan om särskilt öltillstånd behöver då inte inlämnas till länsstyrelsen/kommunen. Administrativt skulle det innebära en inte obetydlig tidsbesparing hos tillståndsprövande myndigheter. Ett tillägg om vilka krav som måste vara uppfyllda för att miljöförvaltningens godkännande även skall omfatta öl klass II kan eventuellt göras i 17 § livsmedelsförordningen. Det blir då i praktiken de kommunala miljöförvaltningarna, som ger tillstånd till detaljhandelsförsäljning eller servering av öl, dvs. samma myndighet som ju ändå skall godkänna lokalerna från livsmedelshygienisk synpunkt.

En allmän uppfattning är att åldersgränsen på 18 år för både servering och detaljhandel fortfarande bör gälla. Ingen ändring föreslås. Avskaffas tillståndsplikten för öl klass II bör en möjlighet införas i lagstiftningen att förbjuda fortsatt försäljning eller servering av öl om missförhållanden uppstår. Även andra sanktionsmöjligheter kan instiftas.

Den kritik som framför allt har riktats mot försäljningen av öl klass II gäller att 18-årsgränsen långt ifrån alltid iakttages. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) har i en skrivelse 26 november 1992 till Alkoholpolitiska kommissionen pekat på brister i ålderskontrollen vid detaljhandel med öl. UNF genomförde en s.k. ölköpskontroll 3 oktober 1992, där ungdomar i åldrarna 11 till 17 år, varav de flesta var mellan 13 och 15 år, skickades till olika butiker över hela landet för att köpa öl klass II. Totalt genomfördes 319 försök. Vid 200 tillfällen fick ungdomarna inhandla öl och vid 119 tillfällen fick de inte köpa. Flera ungdomar som fick köpa öl klass II var under 14 år. Det var i huvudsak vanliga livsmedelsbutiker som besöktes. Detta uppenbara brott mot LHD:s bestämmelser visar framför allt på en bristande respekt för den lagstadgade åldersgränsen.

Kommissionen har ingen anledning anta att länsstyrelserna skulle ha slarvat med prövningen av ansökningarna om öltillstånd för de butiker som sålde öl till ungdomar under 18 år. Problemet är i stället att det praktiskt taget aldrig förekommer någon tillsyn av detaljhandelsförsäljningen. Anledningen till detta är bristande resurser för handläggning av LHD-ärenden och att varken läns-

styrelser, kommuner eller polismyndigheter har prioriterat denna tillsynsuppgift. Både länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn har koncentrerats till serveringsställen med tillstånd för starkare drycker än öl klass II. UNF har i praktiken utfört en tillsyn som i ett resursknappt läge inte prioriterats av myndigheterna.

5.8.3 Förslag till regler för ölförsäljning

Kommissionen föreslår att den som har en godkänd livsmedelslokal enligt 22 § livsmedelslagen och 16 eller 37 § livsmedelsförordningen även får rätt att bedriva detaljhandel med eller servering av öl klass II. Miljöförvaltningen bör meddela kommunens socialnämnd/ motsvarande vilka lokaler som har fått ett dylikt godkännande. I LHD införs en regel om att detaljhandel med eller servering av öl dessutom endast får bedrivas om försäljning eller servering av matvaror också sker i lokalen. Bestämmelserna i LHD om att servering eller försäljning av öl inte får ske till personer som kan antas inte ha fyllt 18 år eller är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel behålles. Kommunens skyldighet att utöva tillsyn över att detaljhandels- och serveringsställen för öl följer bestämmelserna i LHD markeras särskilt i specialmotiveringen till 69 §. Miljöförvaltningarnas tillsynsskyldighet över att livsmedelslokalerna uppfyller de livsmedelshygieniska förutsättningarna finns i livsmedelslagen och kvarstår dessutom oförändrad.

Kommissionen finner att det är förklarligt av alkoholpolitiska skäl att kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i dag huvudsakligen inriktas mot servering av spritdrycker, vin och starköl. Den av LHD/LVM-utredningen föreslagna kommunaliseringen av tillståndsprövning och tillsyn enligt LHD kan skapa bättre förutsättningar för en väsentligt utbyggd tillsynsorganisation. Kontroll av att restauranger med serveringstillstånd och att butiker som säljer öl följer bestämmelserna i LHD kan knyta an till socialtjänstens uppsökande verksamhet. En laglig grund vid sidan av bestämmelserna i LHD är socialnämndernas åligganden enligt 11 § socialtjänstlagen. Om problem med nykterhet och ordning har uppstått eller om försäljning/servering konstaterats ske till underåriga skall lagstiftningen göra det möjligt att förbjuda fortsatt detaljhandel eller servering. Även andra sanktioner skall kunna tillgripas. Kommissionen föreslår att 65 § ändras för detta ändamål.

Kommissionens förslag innebär förmodligen initialt en ökning av antalet ansökningar till miljöförvaltningarna om godkännande av livsmedelslokal. Miljöförvaltningarna får en kompensation för detta i och med att ansökningarna är avgiftsbelagda. På lite längre sikt bedömer kommissionen emellertid att den föreslagna förändringen inte kommer att innebära något större merarbete för miljöförvaltningarna. Den totala resursåtgången hos berörda myndigheter för prövning av ansökningar om tillstånd för detaljhandel med eller servering av

öl klass II kommer dock att minska betydligt. Ändringen innebär troligen att öl kommer att kunna säljas och serveras i en del andra sammanhang än vad som är tillåtet för närvarande, t.ex. i grillbarer och butiker med mer begränsad matvaruhandel. Emellertid är ölförsäljningen redan i dag utspridd, t.ex. finns öl på många bensinstationer och kvällsöppna närlivsbutiker. Den som vill köpa öl har knappast några större svårigheter att hitta inköpsställen. Även med en marginell ökning av antalet försäljningsställen för öl torde en utbyggd tillsynsverksamhet och de särskilda sanktionsbestämmelser som införs ge förutsättningar för en totalt sett bättre kontroll av ölhanteringen än vad som är fallet i dag. Om däremot öl säljs till underåriga är det möjligt att genom en administrativ sanktion förbjuda verksamheten. Dessutom är straffbestämmelserna i 76 § tillämpliga. Där stadgas att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid mot 11 § till någon som kan antas inte ha uppnått föreskriven ålder skall dömas för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

5.8.4 Partihandel med öl

Ansökningar om partihandelstillstånd är så få att de inte utgör någon egentlig belastning för tillståndsmyndigheten. Kommissionen föreslår att tillståndsplikten för denna ärendekategori behålles tills vidare och att partihandel får bedrivas av bryggerier och andra tillverkare av drycker utan särskilt tillstånd. Denna fråga tangerar dessutom pågående utredning inom Socialdepartementet om hur försäljning av starköl till restauranger skall ske i ett EES-perspektiv. Partihandelstillstånd är en av flera möjliga lösningar.

5.9 Tillsynsverksamheten

Tillsyn kan vara ett alternativ till en detaljerad regelstyrning med en kommunal vetorätt mot tillstånd. Alkoholpolitiska kommissionen anser att föreslagna förenklingar och lättnader i tillståndsgivningen måste kombineras med en utökad kontroll av restaurangerna för att samhället skall kunna korrigera eventuella missförhållanden med alkoholservingen. LHD/LVM-utredningen föreslår att tillsynen bör skötas av kommunerna, och kommissionen behandlar här tillsynsverksamhetens inriktning och omfattning. Kommissionen betonar värdet av en väl fungerande tillsyn och att särskilda resurser behöver avsättas för tillsynen, bl.a. för att bevaka att alkoholserving inte leder till alkoholpolitiska olägenheter eller stör ordningen samt för att bevaka tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet.

5.9.1 Inledning

Alkoholförsäljning och alkoholservice har sedan länge reglerats i svensk lag. Under 1900-talet har restriktionerna omprövats vid flera tillfällen. Översynen av serveringsreglerna kan sägas ha haft det syftet att förtydliga och förenkla de regler som visat sig svåra att tillämpa samt att slopa regler som har spelat ut sin roll. Inför varje lagändring har en analys gjorts av möjliga alternativ till en detaljerad regelstyrning. En aktiv tillsyn har då i flera avseenden bedömts kunna ge väl så goda alkoholpolitiska effekter som en normstyrning in i minsta detalj. Tendensen har varit en försiktig utveckling mot en mindre sträng och mindre detaljerad lagstiftning. Samtidigt har lagstiftaren betonat vikten av en noggrann kontroll och övervakning av att bestämmelserna verkligen efterlevs. Olika modeller för hur tillsynsverksamheten skall bedrivas har skapats under årens lopp.

Den nuvarande lagen, LHD, infördes 1978. Lagstiftningen är nu åter föremål för översyn och förändring. Två statliga kommittéer, Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen, har tillsatts bland annat för detta ändamål. I direktiven till kommissionen anges att onödiga regler bör utmönstras men att vi också bör slå vakt om och, där det behövs, förtydliga och skärpa regler som har god alkoholpolitisk effekt. Samtidigt konstateras i direktiven till LHD/LVM-utredningen att länsstyrelsernas möjlighet att utöva tillsyn i enlighet med lagstiftarens intentioner drastiskt har minskat. Svagheterna i tillsynen har belagts i flera utredningar. Propåer om behovet av förstärkt kontroll över serveringsverksamheten och detaljhandeln med öl har från flera håll inkommit till både Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen.

Det framgår av lagtexten att *tillståndsmyndigheten* beslutar om eventuella sanktioner (64 §) och att *länsstyrelsen* har huvudansvaret för tillsynen (69 §). Vidare framgår det (58 §) att länsstyrelsen är tillståndsmyndighet. I LHD ansvarar således en och samma myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och sanktioner. I den översyn av lagstiftningen som görs av Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen ställs frågan om det lagfästa sammanhållna ansvaret för de tre funktionerna skall behållas om *tillståndsprövningen* förs över till kommunerna.

5.9.2 Bakgrund

Före 1946 var utskänkingsrättigheterna förbehållna systembolagen enligt 1937 års rusdrycksförsäljningsförordning. Kontrollen av utskänkningen utövades dels av systembolagens egna tjänstemän, dels av särskilda kontrolldelegationer. Efter 1946 rådde det förhållandet att systembolag ansökte om tillstånd för rusdrycksutskänkning, vilka sedan, för att kunna utnyttjas, över-

läts på enskild restauratör eller allmännyttigt restaurangbolag. Det ankom då på länsstyrelsen att övervaka rusdrycksförsäljningsförordningens efterlevnad. Vederbörande polismyndighet och kommunalnämnd skulle även tillse att förordningens föreskrifter iakttogs. Den faktiska kontrollen utövades dock till stor del av systembolagens direktörer, kallade restauranginspektörer, samt av kontrolldelegationerna. Systembolagen var formellt fortfarande de egentliga bärarna av utskänkingsrättigheterna.

Med tiden ansågs den valda ordningen från flera synpunkter mindre lämplig. Systembolagens primära uppgift att ombesörja detaljhandeln med rusdrycker och det förhållandet att bolagen själva inte fick bedriva utskänkning, gjorde det ologiskt att bolagen skulle meddelas utskänkningstillstånd som sedan endast skulle överföras till annan. Den kontroll över utskänkningen som erhöles på detta sätt syntes kunna uppnås med andra och enklare medel.

Från och med 1971 års utskänkingskungörelse åligger det länsstyrelsen att skaffa sig kännedom om nykterhetsförhållanden och om skötseln av utskänkingsställena inom länet samt att i samarbete med polismyndigheter, kommunala socialvårdsorgan och andra berörda myndigheter eller sammanslutningar verka för nykterhet, ordning och trevnad vid utskänkning av rusdrycker. Denna bestämmelse gäller alltså. Enligt utskänkingskungörelsen hade Riksskatteverket det centrala tillsynsansvaret, vilket bland annat innebar att verket skulle främja en riktig och enhetlig lagtillämpning inom verksamhetsområdet. Denna funktion överflyttades till Socialstyrelsen 1978 då också lagen om handel med drycker trädde i kraft. Länsstyrelsernas roll som tillståndsmyndigheter och huvudansvariga för den regionala tillsynen förstärktes. En särskild beredningsgrupp, som hade till uppgift att redovisa ett samlat beslutsunderlag för regeringen avseende de alkoholpolitiska frågorna vid införandet av LHD, föreslog att länsstyrelsernas handläggare skulle benämnas restauranginspektörer och antalet tjänster utökas från 27,5 till 55. Riksdagen fastställde i stället 45 tjänster men fann det inte uteslutet att behovet av ytterligare tjänster skulle kunna tillgodoses senare. Den främsta anledningen till personalförstärkningen var behovet av ökad tillsyn och kontroll av lagens efterlevnad.

I propositionen till LHD betonades vikten av att handeln med alkoholdrycker övervakas effektivt så att alkoholpolitiska missförhållanden snabbt kan åtgärdas. Starka befogenheter i tillsynsverksamheten, liksom administrativa ingripanden och straffrättsliga påföljder har därför förts in i lagstiftningen. I ett särskilt uttalande i propositionen framhölls emellertid att tillsynen främst skall inriktas på rådgivande och förebyggande insatser och att tvångsmedel endast skall komma till begränsad användning, enligt följande.

"... 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. ... Det är särskilt viktigt att tjänstemannen har ett fortlöpande samarbete med de sociala centralnämnderna i de olika kommunerna. ..."

Huvudansvaret för den regionala och lokala tillsynen ligger således sedan lång tid tillbaka hos länsstyrelsen, som dessutom ensam har förvaltningsmyndighets befogenhet att tillgripa sanktioner. Sedan rapporteringsskyldighet infördes år 1982 för kronofogde- och skattemyndigheter har tillsynsarbetet väsentligt förändrats. Arbetet har mer kommit att inriktas på att avslöja ekonomiska oegentligheter. Fältverksamheten i syfte att motverka alkoholpolitiska missförhållanden har fått en mindre framträdande roll. Även om det kan riktas principiella invändningar mot att ekonomisk kontroll bedrivs inom ramen för LHD, har det visat sig att hotet om eventuell återkallelse av serveringstillstånd är ett kraftigt verkande medel för att höja skattemoralen och förmå restaurangägare att fullgöra sina förpliktelser gentemot samhället. Länsstyrelsernas alkoholhandläggare bidrar med sin kontroll av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet till samhällets åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Länsstyrelsernas inspektioner på platsen av serveringsställena har således fått träda tillbaka, dels p.g.a. totalt minskade resurser, dels p.g.a. att tillståndsprövningen tagit mer tid i anspråk samt dels p.g.a. det ökade arbetet med den ekonomiska kontrollen. Antalet serveringsställen (och detaljhandelsställen för öl klass II) har ökat så kraftigt att det har blivit omöjligt för länsstyrelserna att upprätthålla en regelbunden inspektionsverksamhet av betydelse. Särskilt i glesbygdslänet handlar det dessutom om så långa avstånd till många av restaurangerna att inspektionerna kan behöva kombineras med övernattningar.

5.9.3 Inre och yttre tillsyn

Länsstyrelserna brukar skilja på s.k. inre och yttre tillsyn. Med inre tillsyn avses kontroll av uppgifter från olika myndigheter, främst i frågor av ekonomisk art. Men hit hör även undersökningar av tillståndsinnehavares vandel och uppföljning av andra myndigheters restauranginspektioner. Vidare följs företagets försäljningssiffror genom halvårsrapporter från tillståndshavarna. Till den inre tillsynen räknas också en fortlöpande övervakning av restaurangernas marknadsföring genom annonser och dylikt. Den yttre tillsynen består av inspektioner av serveringsställen såväl dag- som kvällstid och genomförs i viss utsträckning i samråd och samarbete med kommunerna och polismyndigheterna.

Antalet alkoholhandläggare vid länsstyrelserna har gradvis minskats från 45 tjänster 1978 till 35 tjänster 1992. Denna resursminskning har skett antingen till förmån för andra uppgifter inom länsstyrelserna eller som en del i fastställda sparbering. Under samma tid har antalet serveringstillstånd ökat från drygt 3 000 till ca 8 000 stycken. Antalet ansökningar om serveringstillstånd av olika slag har också mer än fördubblats under tidsperioden, och bland annat har ansökningar om tillfälliga tillstånd ökat kraftigt på senare tid. Dessa ingår *inte* i statistiken över antalet serveringstillstånd.

Det är mot denna bakgrund förklarligt att arbetet med tillståndsansökningar har trängt undan tillsynsarbete och inspektionsverksamhet. Tillståndsprövningen är mer påtaglig, leder alltid till beslut i en eller annan riktning och är mätbar i arbetsmängd per handläggare. Handläggningen måste hålla jämna steg med ärendetillströmningen för att undvika balanser. De sökande och andra myndigheter bevakar också att ansökningarna verkligen blir handlagda. Detta är huvudorsaken till att länsstyrelsernas alkoholhandläggare i dag av sin arbetstid använder ca 80 % till tillståndsprövning och endast ca 20 % till tillsyn. Ett par länsstyrelser ägnar t.o.m. ännu mindre arbetstid åt tillsynsverksamheten.

Denna utveckling kunde Alkoholpolitiska utredningen (APU) inte förutse, när den skrev i sitt slutbetänkande om länsstyrelsernas tillsyn:

"Större delen av restauranginspektörernas arbete kommer att bestå av en uppsökande inspektionsverksamhet med tonvikten lagd vid tillsyn av att serveringen inte medför några alkoholpolitiska olägenheter."

APU:s avsikt, vilken också kom i uttryck i proposition och lagstiftning, var att tillsynsverksamheten skulle förstärkas – inte försvagas.

De direkta restauranginspektionerna, den yttre tillsynen, handlar i första hand om kontroll av nykterhet och ordning, samt kontroll av ungdomar på restaurang och sker ofta under obekvämt arbetstid på sena kvällar och helger. Kontroll av bristande ekonomisk skötsamhet sker däremot i regel under ordinarie kontorstid. Inre och yttre tillsyn är skilda till sin karaktär. I den inre tillsynen ingår kontakter med kronofogde- och skattemyndigheter, vilket också framgår av 69 § LHD. LHD/LVM-utredningens förslag att föra över tillsynsuppgifterna till kommunerna innebär att kommunerna behöver etablera någon form av kontakt med dessa myndigheter för att kunna bevaka tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet.

5.9.4 Kommunal tillsyn

Övervakning av nykterhet och ordning är normalt i första hand en kommunal angelägenhet, vilket bland annat framgår av 11 § Socialtjänstlagen. I kommunerna finns också vid sidan av polisens insatser personella resurser för detta ändamål och dessutom en betydande lokalkännedom. Möjlighet finns att ge

kommunerna rätt att ta ut tillsynsavgifter för de kostsamma restauranginspektionerna som ofta måste utföras på obekvämt arbetstid. Ges kommunerna uppgiften att sköta den direkta utskänkingskontrollen kan den naturligt knyta an till socialtjänstens uppsökande verksamhet. Om tillståndsprövningen kommunaliseras torde detta vidare innebära att kommunens motivation för tillsyn av restauranger ökar. Det är också närmast en självklarhet att länsstyrelserna med 35 alkoholhandläggare inte gärna med godtagbart resultat kan klara av att inspektera landets ca 8 000 serveringsställen. Därutöver har de tillsynsskyldighet över ca 200 tillstånd för trafikservering, ca 6 000 serveringstillstånd för öl klass II samt ca 13 000 detaljhandelstillstånd för öl klass II.

Enligt 69 § LHD skall länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen. I praktiken har det dock visat sig att dessa myndigheter av olika skäl många gånger prioriterat andra arbetsuppgifter. Här ovan har redovisats hur länsstyrelsernas resurser har förändrats sedan LHD trädde i kraft år 1978. Lagstiftarnas intentioner genom åren att förstärka tillsynen har hindrats av att arbetet med tillståndsansökningar ökat och tagit en allt större del av främst länsstyrelsernas resurser i anspråk. Eftersom det i stort sett har varit samma personer som arbetar med både tillståndsprövning och tillsyn har följden blivit att det skett en gradvis förskjutning mot mer tillståndsprövning och mindre tillsyn.

Under år 1991 remitterades drygt 2 000 tillståndsansökningar till kommunerna för yttrande. Det finns således en viss vana i landets kommuner att hantera dessa ärenden. Emellertid fanns det år 1991 drygt 16 000 diarietörda ärenden hos länsstyrelserna. Enligt 60 § LHD remitteras till kommunerna endast nyansökningar och ansökningar om utökat dryckessortiment (exempelvis från vin och starköl till att omfatta även spritdrycker). Stora ärendegrupper som ägarskiftet och tillfälliga tillstånd behöver däremot inte remitteras till kommunerna enligt LHD. Dessa ansökningar kan emellertid vara nog så komplicerade att handlägga. Genomförs LHD/LVM-utredningens förslag att föra över såväl tillståndsgivning som tillsyn (och även sanktioner) till kommunerna betyder det att kommunerna i framtiden skall behandla *alla* typer av tillståndsansökningar. Flera av dessa ansökningar innehåller moment (exempelvis bedömning av finansieringsplan och ekonomisk skötsamhet) som kommunerna inte tidigare konfronterats med. Självfallet kan kommunerna mycket väl bygga upp en kompetens för all tillståndsprövning enligt LHD, men det kan ta sin tid. I detta perspektiv finns det en uppenbar risk att arbetet med tillståndsansökningarna under de närmast kommande åren mer eller mindre helt lägger beslag på kommunernas resurser för LHD-frågor. Risken för att kommunerna skulle gå samma utveckling till mötes som länsstyrelserna har gjort på det här området kan inte negligeras.

Alkoholpolitiska kommissionen vill understryka att en kraftfull och väl fungerande tillsyn av tillräcklig omfattning är en förutsättning för kommissionens

förslag till ändringar och förenklingar av lagstiftningen. Förslagen om regelsystem och om tillsyn betingar således varandra. Kommunaliseras tillståndsgivning och tillsyn är frågan om lämplig organisation en kommunal angelägenhet. De organisationsmodeller som tillämpas kan i varierande grad medverka till att resurser verkligen avsätts för tillsyn. Som tidigare nämnts kan socialtjänstens uppsökande verksamhet när så bedöms lämpligt fungera som en organisatorisk bas för verksamheten. Det är vidare fullt möjligt att från den yttre tillsynen särskilja den rent administrativa tillståndsprövningen och kontrollen av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet, den s.k. inre tillsynen. Genom att hålla isär dessa funktioner av LHD-tillämpningen kan risken minska för att handläggningen av ansökningar om serveringstillstånd tränger undan det minst lika viktiga tillsynsarbetet. I uppbyggnaden av kommunal tillsynsverksamhet bör länsstyrelsernas alkoholhandläggare aktivt bidra med sin erfarenhet och kompetens på området. Ett sådant stöd kan mycket väl ges inom ramen för länsstyrelsernas framtida tillsynsroll.

5.10 Administrativa ingripanden

För att kunna åtgärda alkoholpolitiska olägenheter i samband med servering av spritdrycker, vin och starköl måste ett serveringstillstånd kunna återkallas eller begränsas med lämplig föreskrift om lagens bestämmelser inte efterlevs av tillståndshavaren. Alkoholpolitiska kommissionen föreslår delvis utökade befogenheter i detta avseende. Grunderna för när en administrativ sanktion bör tillgripas och formerna för ingripandet har preciserats. Med hänsyn till de stora krav på rättssäkerhet och opartiskhet som bör råda vid beslutsfattande om eventuell återkallelse av ett serveringstillstånd anser kommissionen att besluten om administrativa ingripanden även i fortsättningen bör vara en uppgift för länsstyrelsen. Samtidigt stärks det kommunala inflytandet genom att kommunerna tillförsäkras en initiativrätt i dessa ärenden.

5.10.1 Allmän bakgrund

En av de grundläggande principerna i det alkoholpolitiska regelsystemet är att överträdelse av bestämmelserna leder till sanktioner. Om försäljning av alkohol drycker föranleder olägenheter i fråga om nykterhet och ordning eller om bestämmelserna i lagen inte efterföljs skall lagstiftningen innehålla möjligheter till administrativa ingripanden (64, ff §§) och straffrättsliga påföljder (72, ff §§). Även om rättelse i första hand bör sökas på frivillig väg får sam-

hället inte tveka att ingripa mot regelbrott om problem med utskänkning och detaljhandel har uppstått. I ett perspektiv med förenklade och tydligare regler för tillståndsgivning och en förmodad fortsatt ökning av antalet serveringstillstånd är det viktigt att sanktionssystemet verkligen fungerar. Aktiv och förstärkt tillsyn tillsammans med väl avvägda sanktioner skall motverka uppkomsten av problem med framför allt nykterhet och ordning.

I propositionen till LHD betonas särskilt vikten av att handeln med alkohol-drycker övervakas effektivt så att alkoholpolitiska missförhållanden snabbt kan åtgärdas. Samtidigt uttalas också att åtgärderna främst skall inriktas på rådgivande och förebyggande insatser och att tvångsmedel endast skall komma till begränsad användning.

Ingripanden enligt 64 § kan inordnas enligt följande:

1. Återkallelse av tillstånd
2. Begränsning i fråga om slag av drycker
3. Varning
4. Särskild föreskrift
5. Återkallelse av godkännande av föreståndare eller ersättare

Som Socialstyrelsen har utvecklat i "Bestämmelser rörande handel med drycker":

"Länsstyrelsen skall pröva åtgärderna efter deras stränghet. Om det finns anledning anta att strängare åtgärd inte behövs, kan varning eller särskild föreskrift komma i fråga. Återkallelser kan gälla tills vidare eller viss tid, t ex suspension för en eller två veckor av rättigheten, en åtgärd som utan att vara alltför ingripande dock kan vara mycket verksam. Begränsning i fråga om drycker kan avse viss eller vissa slag av drycker. Härmed åsyftas öl, starköl, vin och spritdrycker. Däremot kan denna begränsning inte gälla viss enstaka dryck. En föreskrift kan exempelvis innebära inskränkning av lokaler eller tider för servering, minskad tid för detaljhandel med öl eller dylikt."

Innebörden av stränghetsregeln är att den primära åtgärden vid konstaterade missförhållanden är att återkalla serveringstillståndet. Finner länsstyrelsen att rättelse kan åstadkommas utan en så ingripande åtgärd kan i stället en mindre omfattande åtgärd användas. Den möjlighet till suspension som omnämns i Socialstyrelsens allmänna råd har praktiskt taget aldrig kommit till användning. Skälet är att länsstyrelserna menat att om prövningen av ett åtgärdsärende visar att serveringstillståndet kan återkallas för viss tid innebär detta i regel att tillståndet även skulle kunna återkallas i sin helhet. Med denna tillämpning av stränghetsregeln i 64 § blir det korrekta beslutet definitivt återkallelse. Därmed har en sannolikt mycket effektiv åtgärd använts allför sällan.

Sedan en ny instansordning genomförts 1990 varvid besvär över länsstyrelsernas beslut anförs vid kammarrätt och inte som tidigare Socialstyrelsen har

också en förskjutning av rättspraxis kunnat märkas. I kammarrättsdomar har tillståndshavares besvär över beslut om återkallelse bifallits i högre utsträckning än tidigare. Av domskälen framgår att kammarrätten ansett återkallelse vara en för kraftig åtgärd att tillgripa utan föregående varning. En följd av detta är att exempelvis länsstyrelsen i Stockholms län 1991 utfärdat interna riktlinjer för när olika sanktioner skall tillgripas enligt följande:

Riktlinjer för åtgärder vid konstaterade missförhållanden:

Åldrar	Minderåriga vid ett tillfälle – varning. Ytterligare ett tillfälle efter varning – återkallelse.
Hög berusningsnivå	Berusade och överservade gäster vid ett tillfälle – varning. Ytterligare sådana observationer inom ett år – återkallelse eller annan lämplig åtgärd (föreskrift).
Föreståndare/ersättare	Ej närvarande vid ett tillfälle – erinran. Upprepade tillfällen – varning. Allvarliga brister – återkallelse av godkännandet.
Drinkbar/självserving	Finns ej tillstånd – föreläggande om att upphöra med verksamheten. Ej efter rättelse – varning.
Serveringstider	Brott mot gällande tillstånd vid ett tillfälle – varning. Upprepade förseelser – återkallelse.
Reklam	Brott mot gällande lagstiftning vid ett tillfälle – varning. Upprepade förseelser – återkallelse.

I nedanstående tabell presenteras antalet åtgärdsärenden under perioden 1989-1991. Uppgifterna har hämtats från Socialstyrelsen som emellertid funnit att rapporteringen från länsstyrelserna inte är fullständig. Åtgärder enligt 66 § avser endast andra stycket i lagtexten. Några beslut enligt första stycket har inte förekommit under denna tidsperiod.

År	1989	1990	1991
Åtgärder enligt 64 §, återkallelse	23	28	27
Åtgärder enligt 64 §, varning eller föreskrift	76	72	94
Åtgärder enligt 65 §	-	-	-
Åtgärder enligt 66 §	10	9	10
Summa:	109	109	131

Åtgärd enligt 64 § skall tillgripas i följande fall:

1. Olägenhet i fråga om nykterhet och ordning
2. Överträdelse av LHD:s bestämmelser
3. Överträdelse av föreskrifter med stöd av LHD
4. Förutsättningar vid tillståndets meddelande gäller inte längre
5. Tillståndshavaren uppfyller inte längre kraven på personlig lämplighet

Alkoholpolitiska utredningen (APU) ansåg det viktigt att serveringen av alkoholdrycker skedde under ordnade former. En särskild målsättning med alkoholpolitiken på restaurangområdet har länge varit att tillse att ordning, nykterhet och trevnad råder i samband med servering av alkoholdrycker. Detta betonades också av APU som grundläggande regler för serveringen. Med ordning menade APU att utskänkningen inte får medföra att till exempel gäster eller boende i omgivningen skulle bli störda. Ordning kan också definieras råda när personalen har situationen på restaurangen helt under kontroll, inte tvärtom. I ordningsbegreppet anser kommissionen också bör ingå sanitära och omgivningshygieniska olägenheter i och utanför restaurangen samt kriminell verksamhet, t.ex. narkotikaförsäljning. Nykterhet ansågs av APU innebära att restauranggästerna på ett tillfredsställande sätt skulle kunna kontrollera sitt uppträdande och tal. Trevnad ansåg APU slutligen innebära att situationen i restaurangen upplevs som trivsamt av flertalet gäster. Detta är emellertid en mycket subjektiv bedömning som knappast gjorts i praktiken. Begreppet "trevnad" behöver inte användas i detta sammanhang. "Nykterhet och ordning" enligt APU:s definitioner täcker väl formerna för hur alkoholserving bör bedrivas. Kommissionen vill dock peka på att begreppet nykterhet i dagligt tal ges olika innebörd av olika människor. Det kan därför vara av värde med ett förtydligande av vad man vill uppnå. Det bör klart framgå att alkoholservingen bör ske med återhållsamhet. En regel om återhållsam servering bör kunna motverka storkonsumtion och berusningsdrickande. Den

som vill bli serverad alkohol på restaurang måste dricka med måtta. S.k. överservering är ej tillåten, d.v.s den som är synbarligen påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel skall ej bli serverad (ytterligare) alkoholdrycker och skall avvisas från serveringslokalen.

Negativa förändringar av tillståndshavarens personliga lämplighet kan leda till sanktioner. Exempelvis om tillståndshavaren gjort sig skyldig till brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, misshandel, trafiknykterhetsbrott. Vidare har särskilt framhållits i propositionen 1981/82:143 om ändring i LHD att ekonomisk misskötsamhet är exempel på personlig olämplighet som skall föranleda omprövning av serveringstillståndet, även om misskötsamheten inte är brottslig. Socialstyrelsen har i "Bestämmelser rörande handel med drycker" (s 42-45) utförligt redovisat förutsättningarna för ingripande mot ekonomisk misskötsamhet/brottslighet.

5.10.2 Förslag till beslutsmyndighet för administrativa ingripanden

Även om kommunerna vid en kommunalisering av tillståndsgivningen kommer att få arbeta med betydligt fler och delvis helt nya typer av tillståndsansökningar finns dock en vana att handlägga denna typ av ärenden. Om en restaurang inte iakttagit bestämmelserna i LHD och en rättelse inte kan åstadkommas på frivillig väg skall enligt 64 § LHD beslut fattas om sanktioner gentemot tillståndshavaren. Vid allvarliga överträdelser skall serveringstillståndet återkallas. Dessa beslut har sedan länge tagits av länsstyrelserna.

Frågan kan ställas om även besluten om administrativa ingripanden bör flyttas över till kommunerna. Sanktionsbeslut måste ibland kunna verkställas skyndsamt och rättssäkerhetskraven är mycket högt ställda. En återkallelse av ett serveringstillstånd är ett ingripande som får allvarliga följder. Det betyder i de flesta fall att restaurangrörelsen inte längre är ekonomiskt bärkraftig. En vanlig utveckling är konkurs där flera personer förlorar sitt arbete. Handläggning av ett s.k. åtgärdsärende (ärenden som är föremål för eventuellt ingripande enligt 64 § LHD) kräver därför stor noggrannhet, opartiskhet och juridiskt kunnande. Det är svårt att tänka sig att ett beslut om återkallelse av ett serveringstillstånd skulle kunna bli föremål för politisk omröstning i kommunal nämnd. Här finns risk att andra faktorer än strikt alkoholpolitiska vägs in i beslutsunderlaget på ett icke önskvärt sätt. En risk för näringspolitiska hänsyn; flera personer kan bli arbetslösa eller att intressekonflikt uppstår inom kommunen i de fall åtgärder övervägs gentemot kommunalt ägda restauranger. (Det är inte ovanligt att stadshotellet drivs i kommunal regi.) Ett felaktigt återkallelsebeslut kan rättas till genom överklagande till domstol. Emellertid kan tidsutdräkten under besvärstiden innebära att tillståndshavaren tillfogas sådan ekonomisk skada att en konkurs är oundviklig, även om s.k. inhibition ibland förekommer.

I bedömningen av om sanktion enligt 64 § skall tillgripas ingår ofta svåra skälighetsavväganden. I propositionen till LHD uttalade departementschefen att vid prövning av ifrågasatt återkallelse av serveringstillstånd exempelvis företagsekonomiska överväganden måste vika för alkoholpolitiska. Alkoholpolitiska utredningen (APU) menade till och med att rättsäkerhetsskäl talade för att sanktionsbeslut skulle prövas av länsrätt som första instans. Emellertid föreslog Beredningsgruppen, som hade till uppgift att redovisa ett samlat beslutsunderlag för regeringen avseende de alkoholpolitiska frågorna vid införandet av LHD, att länsstyrelserna även fortsättningsvis skulle besluta om vissa administrativa sanktioner. Frågan om att flytta sanktionsbesluten till domstol var även aktuell för Alkoholhandelsutredningen 1985. Utredningen anförde som skäl för att låta sanktionsbesluten ligga kvar hos länsstyrelserna att en processföring i länsrätt riskerade att bli onödigt tungrodd och resurskrävande samt att länsstyrelserna bedömdes ha en sådan organisation och kompetens att de måste anses väl skickade att besluta om alla typer av sanktioner, utan att rättsäkerhetskraven åsidosattes.

RRV genomförde 1984 en utredning om LHD presenterad i promemorian "Servering av alkoholdrycker". När det gällde ansvaret för sanktionerna i nuvarande regelsystem anförde RRV att det ofta fanns olika uppfattningar i sakbedömningen mellan länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna borde därför genom överläggningar med kommunerna försöka finna en gemensam syn på när sanktioner skall tillgripas. I RRV:s promemoria övervägdes ett förslag, som innebar en delning av tillståndsprövningen enligt LHD. Den alkoholpolitiska prövningen skulle kommunerna svara för. Prövningen av sökandes och tillståndshavares lämplighet skulle däremot ligga kvar vid länsstyrelserna bland annat av hänsyn till samarbetet med skattemyndigheterna och tillgången till sekretessbelagda uppgifter. Som ett alternativ till det skisserade förslaget och vid ett oförändrat regelsystem föreslog RRV också att länsstyrelser och större kommuner skulle träffa överenskommelser om en rimlig arbetsfördelning, så att dubbelarbete skulle kunna undvikas. Ett annat alternativ som framfördes var att ge länsstyrelsen rätt att formellt delegera delar av tillståndsprövningen (viss utredningsverksamhet) och tillsynsverksamheten till kommunerna.

Alkoholhandelsutredningen diskuterade ett ökat kommunalt inflytande över sanktionsbesluten. Eftersom det enligt utredningen fanns ett samband mellan det tillsynsarbete som bedrevs i kommunerna och sanktionerna borde också kommunala organ ha en formell rätt att besluta om sanktioner. Alkoholhandelsutredningen ansåg dock att de större kommunerna visserligen skulle kunna behandla sanktionsärendena på ett tillfredställande sätt, men att de mindre kommunerna knappast skulle kunna klara av denna ärendetyp. Även om det var viktigt att kommunerna tog ett större ansvar för tillsynsarbetet ansåg Alkoholhandelsutredningen att huvudansvaret för tillsynsverksamheten och

sanktionsbesluten borde ligga kvar hos länsstyrelserna. Utredningen ansåg således att sanktionsbesluten borde ligga kvar hos länsstyrelserna men att stor hänsyn borde tas till kommunernas synpunkter. I många fall skulle det vara motiverat att inhämta yttranden från socialnämnderna i sanktionsärenden, innan länsstyrelsen fattade beslut.

Både RRV och Alkoholhandelsutredningen redovisade med andra ord tveksamheter inför att överflytta sanktionsbesluten till kommunerna och föreslog i stället andra lösningar för att ändå kunna säkerställa kommunernas inflytande. Gemensamt gäller att höga krav på rättssäkerheten måste ställas vid beslut om eventuella återkallelser av serveringstillstånd. Länsstyrelserna har under årens lopp byggt upp en stor erfarenhet på detta område och deras kompetens att fatta sanktionsbeslut har egentligen inte ifrågasatts. Länsstyrelserna har också som tidigare påpekats en väl fungerande organisation för att smidigt, opartiskt och juridiskt korrekt kunna besluta om eventuella sanktioner.

Mycket talar således för att låta länsstyrelsen fortsätta som beslutsmyndighet för sanktioner, men det är också viktigt att kommunerna tillförsäkras ett inflytande över sanktionerna, särskilt som kommunerna föreslås bli huvudansvariga för den direkta tillsynen av serverings- och detaljhandelsställen. En lagteknisk möjlighet i denna riktning är, som Alkoholhandelsutredningen föreslog, att kommunerna skall tillförsäkras en rätt att föreslå sanktioner. Initiativrätten kan fungera på det viset att om en kommun som i sin tillsynsverksamhet konstaterat missförhållanden på serverings- eller detaljhandelsställe skall särskilt framställa hos länsstyrelsen om lämplig åtgärd enligt 64 § LHD. Länsstyrelsen skall då behandla en sådan framställan som ett s.k. åtgärdsärende. Länsstyrelsen skall dock inte vara bunden av att följa kommunens rekommendationer, men måste fatta beslut som bl.a. kommunen har rätt att överklaga. Till skillnad från domstolar skall länsstyrelsen, enligt kommissionens förslag, även självmant ta upp frågor för beslut om eventuellt administrativt ingripande. Beslutsunderlag kan länsstyrelserna inhämta från kommunerna och polismyndigheterna inom ramen för sin framtida tillsynsroll. Självfallet är det också möjligt för länsstyrelsen att göra inspektioner på serveringsstället.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att sanktionsbeslut även framdeles bör vara en uppgift för länsstyrelsen samt att kommunen bör tillförsäkras initiativrätt i frågor om administrativa ingripanden.

5.10.3 Förslag till utformning av sanktionssystemet

De olika sanktionsmöjligheter som finns i LHD har var för sig och sammantagna ansetts väl avvägda och tillräckliga av de myndigheter och organisationer som Alkoholpolitiska kommissionen varit i kontakt med. Den kritik som har riktats mot sanktionssystemets utformning har främst gällt dels att åtgärder mot misskötsamhet ibland kan behövas sättas in snabbare än vad dagens regler medger och dels den s.k. stränghetsregeln.

Att länsstyrelsen skall pröva åtgärderna efter deras stränghet står inte riktigt i överensstämmelse med uttalandena i propositionen till LHD att tillsyn och kontroll främst skall inriktas på rådgivande och förebyggande insatser och att tvångsmedel endast skall komma till begränsad användning. En mer logisk och praktisk ordning vore därför om rättelse av missförhållanden inte kan nås på frivillig väg att länsstyrelsen i första hand använder sig av en sanktion som bedöms tillräcklig för att ge effekt. Först vid upprepade förseelser tillgrips strängare åtgärder. Denna princip skall dock inte hindra beslut om omedelbar återkallelse ifall mycket grava oegentligheter har ådagalagts.

Alkoholpolitiska kommissionens föreslår en ny utformning av sanktionssystemet när det gäller tillståndsbunden verksamhet enligt följande.

1. Varning
2. Särskild föreskrift
3. Suspension
4. Återkallelse
5. Interimistisk återkallelse

Varning är en skriftlig tillrättavisning från länsstyrelsen som kan kombineras med särskild föreskrift. Tillståndshavaren skall i varningen upplysas om att om han ånyo bryter mot bestämmelserna i lagen kan serveringstillståndet komma att begränsas eller återkallas.

Denna åtgärd används, där rättelse inte har kunnat ske genom frivillig överenskommelse, eller då länsstyrelsen bedömer att förseelsen är av mindre allvarlig art. Varning kan kombineras med särskild föreskrift.

Särskild föreskrift kan avse begränsning i fråga om servering av drycker, inskränkning av lokaler där utskänkning är tillåten, eller inskränkning av serveringstider, m.m., i enlighet med nuvarande regler. Kommissionen föreslår (se punkt 5.1.5 och avsnitt 5.6) att tillstånden för drinkbar och självservering skall utmönstras ur lagstiftningen. Om problem med självservering och drinkbar har uppstått kan bordsservering föreskrivas i de fall länsstyrelsen finner att detta kan medverka till nykterhet och ordning.

Suspension innebär att serveringstillståndet återkallas för viss tid. Under föreskriven tid åläggs tillståndshavaren att åtgärda missförhållanden, m.m. Detta är en kraftigare åtgärd än särskild föreskrift och skall därför användas vid allvarligare förseelser, där länsstyrelsen bedömer att definitiv återkallelse inte är nödvändig.

I en motion till riksdagen 1990/91:s24002 av Torgny Larsson (s) föreslås att en lag stiftas som ger möjlighet till att för viss tid återkalla ett tillstånd. Detta skulle enligt motionären framför allt få en preventiv verkan. Kommunstyrelsen i Stockholm har i ett utlåtande 1992:164 RVI föreslagit att "kommunfullmäktige skall besluta om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att uppvakta regeringens alkoholpolitiska kommission angående påföljder vid brott mot reglerna

för serveringstillstånd". I detta "Åtgärdsprogram mot droger och alkoholmissbruk i Stockholm" framhålls särskilt möjligheten att dra in serveringstillstånd för kortare tid. Önskemål om tydligare möjligheter för korttidsåterkallelser har också framförts till kommissionen från alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner. I Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens gemensamma enkät 1992 om tillämpningen av LHD fanns frågan om suspension/korttidsindragning av serveringstillstånd med. En mycket kraftig majoritet av respondenterna (länsstyrelser och kommuner) önskade därvid bättre förutsättningar i lagen för en sådan åtgärd.

Suspension skall kunna tillgripas till exempel vid nödvändig ombyggnad av lokal (av brandsäkerhetsskäl, av livsmedelshygieniska skäl, av restaurangmässiga skäl, etc.) eller av utredningstekniska skäl (exempelvis utredning av misstänkt bulvanförhållande där uppenbar misstanke föreligger). Suspensionen bör omfatta längst en månad.

Återkallelse av serveringstillståndet skall tillgripas vid grava olägenheter i fråga om nykterhet och ordning, vid upprepade överträdelser av lagens bestämmelser eller vid allvarlig ekonomisk misskötsamhet/brottslighet. Beslut om återkallelse skall även fortsättningsvis kunna fattas om förutsättningarna för tillståndets meddelande inte längre gäller.

Interimistisk återkallelse är ett beslut om omedelbart förbud mot fortsatt utskänkning i avvaktan på beslut om återkallelse i vanlig ordning. Från många håll har kritik framförts om att sanktionssystemet ibland fungerar alltför långsamt. Alkoholhandelsutredningen skriver i sitt delbetänkande 1985:

Som 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.

Stockholms socialförvaltning har i en skrivelse 1992-07-09 till kommissionen begärt att myndigheterna vid allvarligare förseelser ges möjligheter att omgående återkalla serveringstillståndet. Socialförvaltningen skriver:

I den allmänna debatten i massmedia och bland företrädare för de politiska partierna är det en vanlig uppfattning att man bör eftersträva en generös tillståndsgivning från samhällets sida, men att detta skall kombineras med en noggrann kontroll samt snabba och effektiva åtgärder från myndigheternas sida i sådana fall, då tillstånden missköts, t ex genom försäljning av alkohol till minderåriga. Verkligheten i dag ser emellertid helt annorlunda ut. Genom lagstiftningens brister blir samhällets reaktioner ingalunda snabba och effektiva, utan i stället långt utdragna och oftast verkningslösa. Socialförvaltningen anser det därför angeläget att dessa frågeställningar tas upp till behandling, när lagstiftningen nu kommer att ses över.

Liknande propåer har även framförts till Alkoholpolitiska kommissionen från alkoholhandläggare vid länsstyrelser och kommuner, bland annan i den tidigare nämnda enkäten 1992 om tillämpningen av LHD.

Vid grava överträdelser i fråga om nykterhet och ordning, t.ex. omfattande servering till underåriga, och där synnerliga skäl föreligger att snabbt ingripa mot fortsatt utskänkning bör möjlighet till interimistisk återkallelse av serveringstillståndet finnas. Kommissionen föreslår således att detta sanktionsmedel tillskapas i lagstiftningen. Vid interimistisk återkallelse bör delgivningsförfarandet begränsas.

Normalt skall länsstyrelsen vid ifrågasatt återkallelse av serveringstillstånd kommunicera tillståndshavaren om underlaget för sådant beslut. Tillståndshavaren har sedan "skälig" tid (vanligen ca 10 dagar) på sig räknat från delgivningsdagen att inkomma med en förklaring och synpunkter på underlaget. Det är inte ovanligt att kommunikeringen drar ut på tiden p.g.a att tillståndshavaren inte är anträffbar eller att han vägrar att ta emot delgivningen. Delgivningsman måste i så fall användas. Följden kan bli att återkallelsen avsiktligt fördröjs.

Om synnerliga skäl föreligger bör delgivning för interimistisk återkallelse kunna ske på fastställd blankett till en av tillståndshavaren utsedd serveringsansvarig. KommunikERING får därmed anses verkställd och länsstyrelsen kan fatta beslut om interimistisk återkallelse. Denna gäller sedan i avvaktan på beslut om (eventuell) definitiv återkallelse, efter ordinarie kommunikering med tillståndshavaren.

5.11 Ansvarsbestämmelser, m.m.

I detta avsnitt har Alkoholpolitiska kommissionen särskilt uppmärksammat problemet med de illegala spritklubbarna. En ny lagregel föreslås, som gör det möjligt att ställa fastighetsägaren/hyresvärdens till ansvar om denne medvetet upplåter lokal till illegal alkoholserving.

LHD innehåller förutom de administrativa sanktionerna även bestämmelser om straffansvar för illegal utskänkning eller andra brott, såsom exempelvis langning, servering till underårig, införskaffande av alkoholdryck från annan än Systembolaget (med undantag för inhemsk starköl), brott mot förvarings- och förtäringförbudet (55 och 56 §§), m.m., liksom förverkandebestämmelser. Restaurangägare och andra som bryter mot någon av bestämmelserna i LHD kan i regel tillrättas föras med rådgivande samtal eller med hjälp av en lämplig administrativ sanktion. Risken att serveringstillståndet återkallas är för

det mesta ett verksamt incitament för tillståndshavaren att följa länsstyrelsens anvisningar. Skulle missförhållandena t.o.m. vara så allvarliga att länsstyrelsen beslutar om återkallelse, leder detta oftast till att verksamheten upphör.

Annorlunda förhåller det sig med den illegala utskänkingen på de s.k. spritklubbarna. Dessa har inte något serveringstillstånd att förlora. I de flesta fall bryter de dessutom mot flera andra lagar. Tillrättavisingar från länsstyrelser eller sociala myndigheter är i regel verkninglösa. Illegal utskänking faller, liksom brottsbekämpning i övrigt, inom polis- och åklagarmyndigheternas område.

Klubbar med illegal verksamhet, bland annat alkoholservering har funnits länge. Återkommande gör polismyndigheten tillslag mot dessa klubbar för att stoppa den olagliga verksamheten. I många fall kan polisen vid dessa tillfällen finna efterlysta personer, skjutvapen, narkotika, upptäckta prostitution och häleri, olaga hasardspel samt annan kriminalitet som kan sättas i samband med spritklubbarna. Lokalerna är sällan godkända från brandsäkerhets- eller livsmedelshygienisk synpunkt och serveringstillstånd saknas. Verksamheten brukar dessutom vara mycket störande för kringboende.

Trots beslag av både alkoholdrycker och kontanter är det inte ovanligt att lokalen kort tid efter polisens tillslag på nytt används till samma verksamhet som tidigare. Lokalen finns ju kvar och andra personer tar över driften. En följd av detta är att polismyndigheterna ibland har gett anmälningar om illegal spritklubsverksamhet låg prioritet till förmån för andra åligganden. Skälet är att polisledningen inte bedömt utsikterna att verkligen kunna stoppa verksamheten som särskilt goda.

De illegala spritklubbarna betalar ingen skatt eller sociala avgifter och har dåligt utrustade lokaler. På dessa grunder kan de hålla lägre priser än restauranger med serveringstillstånd och klubbarna konkurrerar därmed illojalt med de seriösa tillståndshavarna. Krögare framför ofta att de har svårt att förstå myndigheternas intresse av att "i detalj reglera" serveringsbestämmelserna på restauranger när man samtidigt "tillåter" helt illegal serveringsverksamhet på andra håll. Denna argumentation upplevs besvärande av berörda myndigheter.

I skrivelser till Justitiedepartementet, Socialdepartementet och direkt till Alkoholpolitiska kommissionen har Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Östergötland samt Stockholms stad påpekat de svåra problem som finns med den illegala spritklubsverksamheten. Skrivelsen från Rikspolisstyrelsen (Dnr S92/3018/IFO) har av Socialdepartementet överlämnats till Alkoholkommissionen. Flera av dessa har föreslagit ett utvidgat straffansvar i överensstämmelse med brottsbalkens bestämmelser om koppleri och dobbleri. Ett konkret förslag till lagtext, som gör fastighetsägaren/hyresvärden straffansvarig om han upplåter lokal till olaglig utskänkningsverksamhet, har inkommit från länspolischefen i Östergötland. Det stöds även av Rikspolisstyrelsen. Kommissionens sekretariat har dessutom varit i

kontakt med företrädare både för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten i Stockholm. Det utvidgade straffansvaret verkar vara väl genomarbetat och ger polis och åklagare bättre förutsättningar att beivra illegal utskänkning.

Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att ett utvidgat straffansvar införs genom att ett tredje stycke införs i 72 § med ansvarsbestämmelser för den som upplåter lokal till dylik verksamhet.

Kommissionens översyn av övriga ansvarsbestämmelser i LHD har inte lett till några andra ändringsförslag än de följdändringar som är betingade av kommissionens förslag till ny lagstiftning på andra områden av LHD, exempelvis beträffande öl klass II och alkoholfria drycker.

5.12 Överklagande

I avsnittet presenteras sammanfattningar av LHD/LVM-utredningens förslag till instansordning och besvärsmät. Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att närboendes överklagningsrätt klarläggs genom en särskild regel i LHD. Även länsstyrelsen föreslås kunna överklaga kommunens beslut om serveringstillstånd.

I direktiven till LHD/LVM-utredningen sägs att utredaren skall överväga vilken besvärsmätning som bör gälla och vem som skall ha rätt att överklaga beslut enligt LHD.

Enligt nuvarande regler kan länsstyrelsens beslut överklagas till förvaltningsdomstol med ett undantag. Det gäller avslagsbeslut som grundar sig på kommunalt veto. Vetot kan endast överklagas genom kommunalbesvär, vilket innebär att domstolen i sådant fall inte kan sakpröva kommunens beslut. LHD/LVM-utredningen anser detta otillfredsställande från rättslig synpunkt och hänvisar till vedertagna principer i svensk och europeisk rätt att enskilda skall ha möjlighet att överklaga beslut för att kunna få felaktiga eller ogrundade beslut ändrade. Denna princip föreslås gälla även för beslut enligt LHD. Utredaren menar därför att det kommunala vetot bör tas bort, särskilt om det dessutom blir kommunen själv som skall fatta beslut i tillståndsärenden. Vetot bör ersättas med en preciserad behovsprövning. Utredaren noterar att denna fråga i första hand ankommer på Alkoholpolitiska kommissionen att överväga, men tillägger att reglerna bör utformas så att om alkoholpolitiska skäl talar emot bifall till en ansökan bör den kunna avslås även om det inte finns några anmärkningar mot sökanden själv.

Vad gäller besvärsmätningen föreslår utredaren att den ändras så att första överklagningsinstans blir länsrätten i stället för som nu kammarrätten. Ären-

dena bör således enligt förslaget följa den för förvaltningsärenden normala instansordningen.

Utredaren har också övervägt, givet en kommunalisering av tillståndsgivningen, om länsstyrelsen skall ges rätt att överklaga kommunala beslut. Motiv för detta är önskemål om enhetlig rättstillämpning och att ta tillvara den sakkunskap som finns hos länsstyrelserna. (Det har också framförts i Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens enkät 1992 om tillämpningen av LHD att en överklagningsrätt för länsstyrelserna kan motverka en alltför liberal kommunal tillståndsgivning.) Utredaren anser dock att en sådan ordning inger principiell tveksamhet och är onödigt komplicerad. Länsstyrelsens sakkunskap bör i stället, menar utredaren, kunna tillvaratas i tillsynen över den kommunala verksamheten. LHD/LVM-utredningen föreslår vidare att en övergångstid på tre år skall gälla efter det att de nya bestämmelserna börjat tillämpas. Under denna tid skall kommunen innan beslut fattas alltid inhämta länsstyrelsens yttrande. På detta sätt kan länsstyrelserna genom sin sakkunskap underlätta för kommunerna att bygga upp en erforderlig kompetens för handläggning av mera komplicerade LHD-ärenden. Alkoholpolitiska kommissionen anser emellertid att länsstyrelsen i sin framtida tillsynsroll även skall ha möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut om serveringstillstånd. Motivet är att kunna rätta till eventuella beslut som kan ha tillkommit i strid med lagstiftningens intentioner.

Beträffande andra intressenters rätt att överklaga LHD-beslut hänvisar utredaren till de allmänna reglerna i förvaltningsrätten. Därav framgår att endast den som berörs av ett beslut har rätt att överklaga detta. Någon avvikande ordning för LHD-ärenden föreslås inte. I vilken utsträckning närboende kan ha rätt att överklaga ett beslut om serveringstillstånd är f.n. inte klart och får enligt utredarens mening besvaras genom rättspraxis.

I ett särskilt yttrande framförs avvikande mening i fråga som rör överklagningsrätten. I yttrandet förordas att en möjlighet till att överklaga ett kommunalt beslut om tillstånd införs för att motväga riskerna för en alltför generös tillståndsgivning. Ett allmänt ombud hos länsstyrelserna, sägs det, kan vara ett sätt att reglera detta.

År 1990 ersatte kammarrätterna och regeringsrätten Socialstyrelsen som besvärinstans för LHD-ärenden. Detta har inneburit en förskjutning av rättspraxis i vissa ärenden. Bl.a. har regeringsrätten i prejudicerande domar lagt fast rätten att överklaga ett bifallsbeslut. Tidigare tillämpade Socialstyrelsen, och dessförinnan regeringen, härvidlag en mycket vidsträckt besvärsmätt som innebar att enskilda kommunmedlemmar "med intresse av saken", närboende, ideella föreningar, m.fl., hade rätt att överklaga. Numera tillämpas ett mera strikt synsätt så att i princip endast sökanden/tillståndshavaren (och i vissa fall kommunen) har besvärsmätt. Som LHD/LVM-utredningen också påpekar är det f.n. oklart under vilka förutsättningar närboende till en restaurang har rätt

att överklaga ett beslut om bifall till serveringstillstånd.

Alkoholpolitiska kommissionen finner nuvarande ordning otillfredsställande, särskilt som allt fler sena sluttider för alkoholservering har beviljats på senare år med åtföljande risk för störningar till närboende. Kommissionen föreslår därför att boende som riskerar att utsättas för betydande störningar från närliggande restauranger tillförsäkras överklagningsrätt i LHD.

5.13 Övriga lagförslag

Här har Alkoholpolitiska kommissionens resterande förslag angående serveringsbestämmelserna i LHD samlats. Några långtgående förändringar föreslås inte, dock med undantag för de regler som skall gälla vid konkurser. Här föreslår kommissionen att serveringstillståndet automatiskt skall upphöra.

5.13.1 Konkurser

Till Alkoholpolitiska kommissionen har från flera håll framförts att det är mycket otillfredsställande att restauranger kan fortsätta med alkoholservering efter det att rörelsen gjort konkurs. I kommissionens och LHD/LVM-utredningens enkät 1992 om tillämpningen av LHD var en av frågorna om serveringstillståndet bör återkallas vid konkurser. En stor majoritet av respondenterna vid länsstyrelser och kommuner ansåg att så borde ske. Bland motiveringarna angavs att detta borde kunna leda till en minskning av antalet konkurser, som ibland misstänks vara mer eller mindre planerade. Det finns exempel på att restaurangföretag delat upp verksamheten i olika bolag och sedan begärt förlustbolaget, som ofta innehållit personalkostnaderna, i konkurs samtidigt som hyresrätt och restauranginventarier funnits i ett annat bolag. Kapital har därmed räddats från konkursen, medan förlustbolaget bara har skulder och inga pengar att betala ut löner med. Personalen får vanligtvis ut sina löner ändå genom den statliga lönegarantin. År 1991 begärdes 995 restauranger i konkurs och från lönegarantin utbetalas varje år ca 800 miljoner kronor till restaurangbranschen. Erfarenheten har också visat att mindre seriösa tillståndshavare efter en konkurs inte är lika noga med att följa gällande bestämmelser. Från Sveriges Hotell- och Restaurangförbund och från enskilda restauratörer har påpekats att osunda restaurangföretag kan fortsätta att konkurrera på fördelaktiga villkor med seriösa tillståndshavare en lång tid efter en konkurs bland annat med hjälp av lönegarantin. Framför allt har man reagerat på att anmälningstiden är så lång som två månader.

Kommissionen föreslår att serveringstillståndet automatiskt skall upphöra vid konkurs, men att en konkursförvaltare skall kunna ansöka om att fortsätta driften med bibehållande av tillståndet. En sådan ansökan skall i så fall behandlas med förtur. (Angående handläggningstider hänvisas till punkt 5.2.10.) Tillståndsmyndigheten har då möjlighet att göra en helhetsbedömning av rörelsen och ta ställning till förslag om rekonstruktion. En eventuell ny ägare av rörelsen genomgår sedan lämplighetsprövning i vanlig ordning. Kommissionen betonar även att bevakningen av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet bör ges tyngd i tillsynsverksamheten (avsnitt 5.9).

5.13.2 Bokförings- och statistikuppgifter

En korrekt bokföring är en förutsättning för tillsynsmyndigheten att kunna kontrollera tillståndshavarens ekonomiska skötsamhet. Bokföringsplikten följer av allmänna regler. 70 § LHD stadgar vissa bestämmelser om dess utformning och anger även skyldighet för tillståndshavaren att lämna statistiska uppgifter. Bokföring i rörelse som avser försäljning av alkoholdrycker skall enligt bestämmelserna 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, socialstyrelsen meddelar.

Angående bokföringskraven skrev Alkoholhandelsutredningen i sitt betänkande 1985:

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 ha ett visst intresse av att få veta hur stor del av omsättningen som hänför sig till mat resp. olika slag av alkoholdrycker. Bokföringen bör därför liksom nu vara utformad så att den ger upplysning i detta hänseende.

Kommissionen instämmer i att bokförings- och statistikskyldigheten enligt 70 § bör kvarstå. En av anledningarna är att få möjlighet till statistiska översikter av alkoholkonsumtionens utveckling inom restaurangsektorn. Kommissionen föreslår därför inga ändringar av dessa regler. Socialstyrelsens föreskrifter rörande servering bör också kvarstå oförändrade. Detta innebär bland annat att serveringstillståndet kan omprövas enligt 64 § om bokföringen brister så att föreskrivna uppgifter inte kan lämnas och därmed inte går att kontrollera.

5.13.3 Animering

LHD har en bestämmelse om att restaurang ej får uppmuntra gäst till att beställa alkoholdryck. Förbudet finns reglerat i 53 §. Detta så kallade animeringsförbud tar sikte på otillbörliga försök att förmå restauranggäster att konsumera alkohol och är en bestämmelse i linje med förbudet mot alkoholreklam. Den svenska alkoholpolitiken inriktas på att skapa återhållsamma alkoholvanor för att därigenom minska alkoholens skadeverkningar. Kommissionen anser att en ansvarsfull alkoholservering inte kan förenas med att uppmuntra gästerna till alkoholintag. Bestämmelsen i 53 § bör därför behållas. Detta hindrar inte restauranger från självklara serviceåtgärder, som att rekommendera en viss sorts vin till maträtten. Enligt utvecklad praxis hindrar inte animeringsförbudet serveringspersonalen att fråga gästerna om ytterligare alkoholdrycker önskas före serveringstidens utgång.

5.13.4 Restaurangernas annonsering

Reklam för spritdrycker, vin och starköl är förbjuden i Sverige, med undantag för annons i sådan facktidskrift som vänder sig huvudsakligen till näringsidkare. För öl klass II gäller att *särskild måttfullhet* skall iakttas vid marknadsföringen. Lättöl får marknadsföras helt fritt under förutsättning att denna inte felaktigt kan uppfattas som reklam för öl klass II eller starköl. Dessa riktlinjer finns angivna i lag (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och i Konsumentverkets författningssamling (KOVFS 1979:5 och 6). Någon bestämmelse om annonsering och reklam finns däremot inte i LHD. Dock nämns förbudet mot alkoholreklam i lagens förarbeten som en av den svenska alkoholpolitikens grundpelare.

Med ledning av uttalanden i förarbetena till LHD har Socialstyrelsen sammanställt allmänna råd om restaurangernas annonsering. Dessa finns återgivna i "Bestämmelser rörande handel med drycker" och lyder:

Det är olämpligt att priserna på alkoholdrycker används som argument i annonser och annan typ av marknadsföring. Det förutsätts att prisinformation tar sikte på att ange restaurangernas allmänna prisnivå och inte enbart framhåller alkoholdryckerna. Således bör även mat och alkoholfria drycker tas med och detta på ett likvärdigt sätt i antal prisexempel, lay-out etc.

Av Konsumentverkets riktlinjer framgår dessutom att någon märkesreklam inte heller får förekomma i dessa sammanhang. Bevakning av att restaurangerna följer bestämmelserna i sin annonsering åvilas enligt praxis länsstyrelserna. Tillståndshavare som bryter mot bestämmelserna skall tillrättas. Vid grövre överträdelse kan sanktioner enligt 64 § tillgripas. Tolkningar av hur annonser får utformas görs emellertid olika från länsstyrelse till

länsstyrelse. Detta har exempelvis i något fall lett till att annonsering med en utformning som tillåts i Stockholm föranleder åtgärder i Göteborg.

Alkoholpolitiska kommissionen anser att särskild måttfullhet skall iakttas när det gäller marknadsföring av alkoholdrycker i restaurangernas annonsering. För att åstadkomma detta är det nödvändigt med detaljerade föreskrifter, i linje med hur reglerna är utformade i Konsumentverkets författningssamling. Kommissionen föreslår att ett lagstöd för tillämpningsföreskrifter om annonsering tillskapas genom införande av en ny paragraf i LHD. Det får sedan ankomma på Socialstyrelsen att i samråd med Konsumentverket utfärda en mer detaljerad vägledning för tillämpningen.

5.13.5 Prisrelationer

Priser på alkoholdrycker får vid servering ej sättas lägre än detaljhandelspriset för varan jämte skäligt tillägg för serveringskostnaden. Priserna skall avvägas så att de inte främjar försäljning av drycker med högre alkoholhalt. Så lyder 50 § LHD och Socialstyrelsen har i Allmänna råd beskrivit hur alkoholpriserna skall räknas ut med hjälp av bestämda relationstal för olika typer av alkoholdrycker enligt en tabell som finns återgiven i "Bestämmelser rörande handel med drycker". Någon kontroll av att restaurangernas prisnivåer står i överensstämmelse med relationstalen förekommer knappast. Restaurangernas egna påslag ligger dessutom i regel betydligt högre än Socialstyrelsens lägsta nivå.

Socialstyrelsens tabell för beräkning av prissättning av drycker på serveringsställe:

Kategori	Kvantitet	Relationstal	
Absolut rent Brännvin	4 cl	155	lägsta
Billigaste lättvin	75 cl	400	index
Svenskt starköl	33 cl	145	
Öl	33 cl	100	basdryck
Lagrat lättöl	33 cl	80	högsta
Bordsvatten	33 cl	80	index

Kommissionen instämmer i lagbestämmelsens huvudtanke, att alkoholpriser på restaurang inte skall sättas lägre än detaljhandelspriset med skäligt tillägg för serveringskostnaden och att priset skall avvägas så att försäljning av stark-

are alkoholdrycker inte uppmuntras. Det senare är i realiteten också fallet, eftersom skatten på alkoholdrycker ökar i förhållande till alkoholhalten och därmed också detaljhandelspriset. De ovan nämnda relationstalen innebär en onödig detaljreglering och kommissionen anser att denna föreskrift bör ersättas med att restaurangerna i sin prissättning skall utgå från detaljhandelspriset med ett skäligt tillägg för serveringskostnaden.

Happy Hours

Sedan en del år har det blivit allt vanligare att restauranger tillämpar lägre priser vissa tider på dagen, s.k. Happy Hours. Även här gäller att alkoholpriset inte får understiga detaljhandelspriset plus tillägg för serveringskostnaden. Prissänkningen vid dessa tillfällen bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd dessutom inte enbart ta sikte på alkoholdryckerna utan skall även omfatta maten. Kommissionen anser att detta skall gälla även i fortsättningen. Prisreduktioner på alkoholdrycker eller kvantitetsrabatter, vilket också förekommer, strider mot en av serveringsbestämmelsernas grundprinciper, nämligen att verka för återhållsamma alkoholvanor. Kommissionen finner därför att bestämmelserna för vilka regler som skall gälla för Happy Hours eller liknande företeelser behöver skärpas ytterligare. Idén med Happy Hours kommer från USA och där finns exempel på rigorösa bestämmelser just för att förhindra att restauranggäster otillbörligt skall uppmuntras att konsumera alkohol. Där finns framför allt tre regler som kommissionen finner bör övervägas:

- Gäst får inte vid Happy Hours serveras mer än en alkoholdryck per beställningstillfälle
- Två eller flera alkoholdrycker får inte säljas till samma pris som vad en dryck av samma vara kostar under icke rabatterad tid. Andra mängdrabatter får heller inte förekomma.
- Alkoholdryck får inte ingå i priset för måltid

Den första regeln är till för att förhindra att restauranggäster skall kunna "hamstra" alkoholdrycker till ett reducerat pris för att sedan kunna konsumera dessa lång tid efter att det reducerade priset har upphört att gälla. Mängdrabatter förhindras med den andra regeln. Om alkoholdryck ingår i ett reducerat måltidspaket kan det inträffa att prisskillnaden mellan att välja hela måltidspaketet och en måltid med ett alkoholfritt alternativ är så liten att gästen därmed uppmuntras att välja det första alternativet. (Det är inte ovanligt med erbjudanden av typen: Pytt-i-panna, stor stark och snaps för endast 75 kronor!) Denna form av erbjudande skulle med den tredje regeln inte längre vara tillåten. Vid festvåningsverksamhet skall det dock självfallet vara möjligt för beställaren att förhandla om paketpris.

Kommissionen anser att det får ankomma på Socialstyrelsen att ange bestämmelser för prisrelationer och s.k. Happy Hours i överensstämmelse med vad som angivits ovan.

5.13.6 Alkohol fria dryckesalternativ

Alkohol fria dryckesalternativ skall finnas vid försäljning av alkoholdrycker. Denna bestämmelse finns i 9 §, som stadgar att vid detaljhandel med och servering av alkoholdrycker skall alkohol fria drycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning.

Socialstyrelsen har föreskrivit följande i "Bestämmelser rörande handel med drycker":

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

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl skall finnas alkohol fria fest- och sällskapsdrycker (se Systembolagets prislista). 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 alkohol fria fest- och sällskapsdrycker till förekommande slag av rött, vitt och mousserande lättvin och som är lämpligt till köttträtt, fiskrätt och dessert. Till starkvin skall finnas ett alkoholfritt alternativ (se Systembolagets prislista). Dessutom skall erbjudas juicer och läskedrycker. Vid servering av starköl och öl skall finnas lättöl samt bordsvatten och andra läskedrycker. Serveras alkoholdrinkar, skall även alkohol fria drinkar tillhandahållas.

Vid servering skall alkohol fria 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.

Kommissionens uppfattning är att restauranger med serveringstillstånd för spritdrycker, vin eller starköl har ett självklart ansvar att även kunna erbjuda ett tillfredsställande urval av alkohol fria dryckesalternativ. Det gäller inte bara för att tillgodose behovet för personer som av olika skäl valt en nykter livsföring, utan även för att många restauranggäster i olika situationer vill kunna avstå från alkoholdrycker. En ökad medvetenhet om riskerna med alkoholintag kan exempelvis märkas hos gravida kvinnor, personer som har för avsikt att köra bil efter restaurangbesöket eller har att ta itu med arbetsuppgifter. Det är viktigt att de alkohol fria dryckerna presenteras och serveras på ett likvärdigt sätt i förhållande till alkoholdryckerna. För de allra flesta som föredrar alkoholfri dryck på restaurang är det naturliga valet lättöl, mineralvatten, juice eller läskedryck. Ett alkoholfritt vin kan vara ett festligare alternativ vid vissa tillfällen och måste självfallet också kunna erbjudas. För att dessa drycker skall finnas att tillgå är det viktigt att Systembolaget fortsätter

att hålla även alkoholfria drycker i sitt sortiment.

Det kan ifrågasättas om inte Socialstyrelsens föreskrift i detta sammanhang är onödigt detaljerad. Det alkoholfria sortimentet bör vara någorlunda anpassat till restaurangens övriga utbud. De nuvarande rekommendationerna uppfattas inom restaurangbranschen som alltför kategoriska, framför allt med tanke på hur sällan de alkoholfria vinerna efterfrågas. Många restauranger betraktar det i stället som en självklar serviceåtgärd att vid servering av vin samtidigt servera bordsvatten. Detta kan även bidra till att höja smakupplevelsen för både vinet och maten. En tumregel borde vara att restauranger med ett fylligt utbud av olika viner bör hålla fler alkoholfria alternativ i lager än restauranger med ett smalare utbud.

Lagregeln om alkoholfria dryckesalternativ bör behållas men kommissionen föreslår att föreskrifterna justeras något i enlighet med vad som anförts här ovan.

5.14 Avgifter

LHD/LVM-utredningen föreslår att kommunerna ges rätt att ta ut avgifter för tillståndsprovning och tillsyn enligt LHD. Nuvarande avgiftssystem och grunderna för ett kommunalt avgiftsuttag presenteras här kortfattat.

Vid ansökningar om serveringstillstånd av olika slag har länsstyrelserna sedan länge tagit ut en smärre expeditionsavgift från sökandena. 1 juli 1992 infördes i stället en ansökningsavgift. Detta betydde att avgiften för nyansökan om serveringstillstånd till allmänheten höjdes från 175 kronor till 3 200 kronor. Nuvarande avgiftssystem ser i sin helhet ut som följer.

<i>Avgiftsklass</i>	<i>Kronor</i>
Serveringstillstånd, dock ej tillfälliga tillstånd	3 200
Överföring av serveringstillstånd	2 100
Detaljhandelstillstånd för öl	750
Överföring av detaljhandelstillstånd	400
Partihandelstillstånd för öl	750
Medgivande till ombyggnad av serveringsställe	1 300
Godkännande av föreståndare och ersättare	400
Medgivande till självservering	400

De nya avgifterna har inneburit en icke obetydlig inkomstförstärkning för statskassan, som dock inte kommer länsstyrelserna till del. Länsstyrelsen i Stockholms län t.ex. har under perioden 1 juli - 31 oktober 1992 uppburit 740 550 kronor i avgifter i samband med tillståndsprövning enligt LHD.

Kommunernas möjligheter att ta ut avgifter för kommunala tjänster vid myndighetsutövning grundar sig på en självkostnadsprincip. Den är inte reglerad i lag men har länge upprätthållits i rättspraxis. Grundprincipen är att kommunen får genom avgifter täcka sina handläggningskostnader men inte med sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. LHD/LVM-utredningen föreslår att grunderna för avgiftsuttaget bör bestämmas av kommunfullmäktige och skall omfatta såväl tillståndsprövningen som tillsynen. Den avgift som tas ut för tillsyn förutsätts beräknas efter schablon och inte efter det antal tillsynställen som kommunen finner erforderligt i varje särskilt fall. Detta hindrar inte en uppdelning på olika avgiftsklasser med hänsyn till det varierande behov av tillsyn som kan föreligga för olika typer av serveringsställen.

Alkoholpolitiska kommissionen anser att relationerna mellan nuvarande avgiftsklasser är väl avvägda i förhållande till arbetsinsatsen. Det kan nämnas att tidsåtgången för en ansökan om tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten anses av alkoholhandläggare ungefär motsvara handläggningen av en ansökan om permanent serveringstillstånd. Som framgår av punkten 5.2.4 angående tillfälliga tillstånd föreslår kommissionen att även denna ärendekategori bör avgiftsbeläggas.

5.15 Utbildning

Alkoholpolitiska kommissionen anser att sökanden skall ha gått igenom en lämplig branschutbildning som villkor för att kunna få ett serveringstillstånd. Idag finns emellertid ingen annan utbildning på området än restaurangskola. Kommissionen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utforma en utbildning för restaurangpersonal. Utbildningens inriktning och innehåll skisseras i detta avsnitt.

Att en sökande skall vara personligt lämplig för att kunna få ett serveringstillstånd är ett självklart krav i LHD som fanns även i tidigare lagstiftningar på området. I lämplighetskravet ingår att sökanden skall ha god kännedom om alkohollagstiftningen. Enligt Socialstyrelsens "Bestämmelser rörande handel med drycker" krävs att dessa kunskaper skall vara dokumenterade t.ex. genom att sökanden har gått igenom restaurangskola och/eller har ett par års erfarenhet i branschen. Ett oavvisligt krav på flerårig restaurangskoleutbild-

ning anses gå för långt, eftersom många på annat sätt har kunnat förvärva fullt tillräckliga kunskaper för att kunna driva ett restaurangföretag. Värdet av erfarenheter från branschen kan emellertid variera. Många bedömare, bl.a. från restaurangbranschens arbetsgivar- och löntagarorganisationer, menar att branscherfarenhet ofta behöver kompletteras med en kortare utbildning för de som inte har genomgått restaurangskola. Motivet har främst varit att höja den ekonomiska och juridiska kunskapen hos presumtiva tillståndshavare för att därigenom motverka onödiga konkurser och ekonomisk misskötsamhet.

Ett förslag är att viss utbildning skall vara en förutsättning för att kunna få ett serveringstillstånd. Det är vanligt förekommande i andra länder att omfattande krav på särskild utbildning och erfarenhet ställs för att få etableringstillstånd av olika slag. EKO-kommissionen föreslog i sitt betänkande 1984 att krav på särskilt näringstillstånd skulle införas. Polismyndigheten och socialförvaltningen i Stockholm har i olika omgångar fört fram förslag om ett slags "körkort för krögare", även kallat "restaurangkort". Hotell- och Restauranganställdas Förbund (HRF) har föreslagit att "kompetensintyg" skall utfärdas efter genomgången utbildning och gälla som ett krav för få bedriva restaurangverksamhet.

I avsnittet om lämplighetsprövningen, 5.1.4, omnämndes att särskild utbildningsinsats för restaurangpersonal planeras i samarbete mellan Stockholms kommun, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR), HRF, polismyndigheten i Stockholm och länsstyrelsen i Stockholms län. Denna utbildning tar främst sikte på att öka kunskaperna om hur en ansvarsfull alkoholserving bör bedrivas.

Ett mycket detaljerat och genomarbetat utbildningsförslag har tagits fram av HRF. Kursavsnitt återges här i korthet:

- att starta eget, grundläggande kurs i företagsekonomi
- uppgiftsskyldighet och registrering
- inbetalning av skatter och avgifter
- bokförings- och budgetarbete
- lagar och avtal
- den ekonomiska brottslighetens effekter

Kursen föreslås omfatta tio kursdagar om sammanlagt 80 timmar och skall, enligt förslaget, administreras av länsstyrelsen, som också skall svara för examination och utfärdande av kompetensintyg. Utbildningen föreslås finansieras genom kursavgifter.

Alkoholpolitiska kommissionen anser det mycket angeläget att personer som driver alkoholserving är kompetenta för sin uppgift. Ett rimligt krav för att få serveringstillstånd är att tillståndshavaren har genomgått någon form av branschutbildning. Idag finns emellertid ingen annan adekvat utbildning än restaurangskola. Kommissionen föreslår därför att Socialstyrelsen får i upp-

drag att utarbeta en lämplig utbildning för restaurangpersonal. En utbildning bör, förutom HRF:s förslag om ökat företagskunnande, även innehålla avsnitt om alkoholens skadeverkningar och hur en ansvarsfull och återhållsam alkoholservice kan bedrivas. Genomgången utbildning skall sedan gälla som ett krav för att kunna få ett serveringstillstånd till allmänheten. Kostnaderna för genomförande av utbildningen bör kunna täckas med kursavgifter från deltagarna.

5.16 Centrala och regionala tillsynsorgan

I sin centrala roll rörande LHD bör Socialstyrelsen ta fram informationsmaterial, ge föreskrifter och allmänna råd i syfte att tillämpningen av lagen skall bli så riktig och enhetlig som möjligt. Socialstyrelsen skall utöva den centrala tillsynen och utvärdera lagens tillämpning och funktion, samt för statsmakterna anmäla de behov av ändringar som kan uppstå.

Den regionala tillsynen och uppföljningen bör utvecklas i samverkan mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen. I sin regionala roll bör länsstyrelserna stödja och utveckla den kommunala verksamheten. Länsstyrelserna bör *dels* övervaka och stödja kommunernas verksamhet, *dels* följa upp verksamhet som sker med stöd av LHD.

Kommissionen anser att Socialstyrelsen även i fortsättningen skall vara den centrala myndigheten på alkohollagstiftningens område.

Enligt sin instruktion är Socialstyrelsen central förvaltningsmyndighet för bl.a. alkoholfrågor. Därutöver är styrelsen central tillsynsmyndighet enligt LHD och tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m., (LTD). Socialstyrelsen har således en central roll vid tillämpningen av alkoholpolitiken och kommissionen har inte funnit skäl att föreslå någon ändring i detta förhållande.

Förutom Socialstyrelsen har flera andra myndigheter centrala roller i det alkoholpolitiska arbetet. Folkhälsoinstitutet och Konsumentverket är två viktiga exempel. Folkhälsoinstitutet skall bl.a. samordna samhällets informationsinsatser och opinionsbildande verksamhet samt stödja det lokala drogforebyggande arbetet. Konsumentverket har tillsyn över efterlevnaden av de särskilda marknadsföringsbestämmelserna för alkoholdrycker. De båda huvudlinjerna i alkoholpolitiken – åtgärder som påverkar tillgängligheten och sådana som påverkar efterfrågan – är ömsesidigt beroende av varandra. En dämpad efterfrågan underlättar å den ena sidan en framgångsrik tillämpning av restriktioner.

tionerna. En sådan tillämpning stödjer å andra sidan opinionsbildningen. Det är därför väsentligt att insatserna är avstämda så att olika myndigheter samverkar.

• Socialstyrelsen har i detta sammanhang en central roll när det gäller tillgänglighetsidan. Styrelsen bör alltså även i fortsättningen vara det organ som ger allmänna råd och verkställighetsföreskrifter till lagen. Av författningsförslagen framgår att regeringen – liksom idag – bör få mandat att delegera vissa frågor i lagstiftningen till Socialstyrelsen att regleras genom föreskrifter.

• Styrelsen bör även utöva den centrala tillsynen över lagens efterlevnad. I enlighet med huvudtankarna i propositionen (1988/89:130) om Socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning bör tyngdpunkten i Socialstyrelsens tillsyn ligga i uppföljning och utvärdering av verksamhet som sker med stöd av lagen. Det betyder också att styrelsen skall medverka till att intentionerna i lagen förverkligas och avrapportera eventuella brister till regeringen.

• Socialstyrelsens tillsynsansvar enligt LHD omfattar alla de områden som lagen reglerar, dvs. såväl import och partihandel som detaljhandel och servering. Tillsynen avseende import, parti- och detaljhandel är idag av mindre omfattning av det skälet att verksamheten, när det rör starkare alkoholdrycker än öl, huvudsakligen handhas av de statliga monopolbolagen. Om detta förhållande ändras i något avseende kommer behovet av tillsynsinsatser att öka.

I detta delbetänkande rör kommissionens förslag emellertid serveringen av spritdrycker, vin och starköl samt detaljhandel med och servering av öl (klass II). Ett betydande antal regler föreslås slojade eller förenklade, en del regler skärps och några nya regler införs. Ett stort antal myndigheter och företag berörs. De bestämmelser i LHD som enligt kommissionens förslag skall reglera serveringen är i första hand 34 – 56 §§. Förfarandereglerna i 57 – 63 §§ samt bestämmelserna om administrativa sanktioner och ingripanden samt tillsyn gäller, förutom annan handel med alkoholdrycker, även serveringen. Rätten till detaljhandel med och servering av öl (klass II) föreslås följa av godkännandet av lokalen som livsmedelslokal.

• En så omfattande förändring som har föreslagits här, vad gäller de materiella reglerna och av LHD/LVM-utredningen beträffande arbetsfördelningen mellan kommuner och länsstyrelser, kommer helt naturligt att inledningsvis medföra viss osäkerhet vid tillämpningen.

• Den kommunalisering av tillståndsprovningen som LHD/LVM-utredningen föreslår innebär att antalet tillståndsmyndigheter ökar från 24 till bortemot 300, beroende på vilka kommunala nämnder eller kommunaldelsnämnder som skall bedöma ansökningar och utöva tillsyn på det kommunala planet. För kommunernas del kan det också bli en betydande omställning att hädanefter förvaltningsmässigt tillämpa lagen i stället för att som idag i princip fullfölja egna riktlinjer för utövande av vetorätten. En ytterligare förändring är att några typer av ärenden, som enligt förslaget skall överföras till kommunerna,

inte tidigare har lagts på dem. S.k. överföringsärenden och ärenden om tillfälliga tillstånd hör dit. Dessa har normalt handlagts av länsstyrelsen ensam.

Även om flera kommuner har kompetent och kunnig personal redan idag, finns det många som har haft ett så litet antal ärenden att kompetensen inte har kunnat byggas upp. Det har kanske inte heller funnits behov av det. LHD/LVM-utredningen har förslagit vissa åtgärder för att ta vara på länsstyrelsernas kompetens vid en överföring av tillståndsprövningen till kommunerna.

Det är viktigt att det finns vägledning för myndigheterna i form av allmänna råd, verkställighetsföreskrifter m.m. Även för tillståndshavarna är det viktigt att få information om lagen och hur den skall tillämpas. Den vägledande informationen bör kunna bidra till en likformig bedömning av likartade fall och en likartad ärendehantering. Informationen bör också ha till syfte att underlätta förståelsen av reglerna och deras ändamål.

Det bör vara Socialstyrelsens sak att ta fram informationen och sprida den, i första hand till länsstyrelserna. Som hittills bör Socialstyrelsen anordna regelbundna konferenser med länsstyrelsernas personal. Länsstyrelserna bör i sin tur svara för att kommunerna får den information och vägledning som behövs. Även tillståndshavare bör informeras om t.ex. lagändringar, en uppgift som primärt faller på kommunerna. Svenska Kommunförbundet har också en samordnings- och informationsroll.

Vägledande och styrande information kan ges i olika former, alltifrån allmänna skrifter, konferenser etc. till allmänna råd och föreskrifter.

Information i form av s.k. meddelandeblad och andra skrifter står det fritt för Socialstyrelsen att ge ut i mån av resurser. Av den centrala myndighetsrollen följer möjligheten att ge ut allmänna råd. Dessa är till skillnad mot föreskrifter inte bindande för andra myndigheter eller allmänheten. De kan trots det få genomslag eftersom de kan ge uttryck för myndighetens mening i olika frågor.

Föreskrifter är bindande och får bara ges efter bemyndigande av regeringen. Föreskrifter av normgivningskaraktär kräver att riksdagen bemyndigat regeringen att i sin tur delegera frågan. I dag har Socialstyrelsen vissa bemyndiganden i förordningen till LHD att meddela föreskrifter. Allmänna råd och föreskrifter skall publiceras i myndighetens författningssamling.

Socialstyrelsens allmänna råd till LHD har hittills till övervägande del återgivit relevanta uttalanden i lagens förarbeten som rättesnöre för tillämpningen. Utöver detta har de i begränsad utsträckning innehållit vägledande uttalanden.

De allmänna råd som Socialstyrelsen förutsätts ge ut med anledning av de föreslagna lagändringarna kan efter hand behöva anpassas med hänsyn till iakttagelser och erfarenheter som styrelsen har gjort i sin uppföljning. De allmänna råden kan också behöva revideras allt eftersom en domstolspraxis växer fram efter överklaganden. Även utvecklingen på serveringsområdet kan motivera en ändring.

En särskild fråga i detta sammanhang är utbildningen för tillståndshavare och restaurangpersonal i frågor med anknytning till lagen. Vad utbildningen bör innehålla har närmare avhandlats i avsnittet 5.1.4. Enligt förslaget bör Socialstyrelsen ange kraven för utbildningen.

Beträffande Socialstyrelsens tillsyn anfördes i inledningen till detta avsnitt att den bör ha sin tyngdpunkt i uppföljning och utvärdering av den verksamhet som bedrivs med stöd av lagen. Styrelsen bör utveckla metoder för att statistiskt och på annat sätt följa utvecklingen. Här bör styrelsen samverka med Folkhälsoinstitutet. Av särskild vikt är att Socialstyrelsen följer upp tillsynen på regional och lokal nivå och medverkar till att utveckla metoder för denna.

Socialstyrelsen bör vidare hålla sig underrättad om den allmänna utvecklingen i restaurangbranschen och andra delar av dryckeshandeln. Socialstyrelsen bör som central myndighet för tillsyn enligt LHD följa svensk och internationell utveckling och forskning på alkoholområdet. Den europeiska integrationen och dess alkoholpolitiska implikationer bör följas med särskild uppmärksamhet.

Lagens funktion och effekter bör således följas upp och utvärderas från alkoholpolitisk utgångspunkt. Uppföljningen bör ge underlag till rapporter för att hålla riksdag, regeringen och tillämpande organ informerade om tillståndet inom serveringsområdet och utvecklingen av lagtillämpningen.

Den regionala tillsynen

Den direkta tillsynen och regelbundna inspektionsverksamheten rörande skötseln av serveringsrörelser behandlas i avsnittet 5.9 Tillsynsverksamheten. Tillsynen skall enligt förslag av LHD/LVM-utredningen i första hand skötas av kommunerna i fortsättningen. Länsstyrelserna kommer att få en ändrad tillsynsroll som innefattar tillsyn över kommunernas verksamhet och ansvaret för regional uppföljning.

Länsstyrelsernas tillsynsskyldighet framgår av 69 § LHD. Ytterligare tillsyns och uppföljningsansvar anges i länsstyrelseinstruktionen. Enligt denna skall länsstyrelsen bl.a. verka för att fastställda nationella mål får genomslag i länet. Länsstyrelsen skall särskilt följa upp och utvärdera insatser inom olika samhällssektorer i såväl ett nationellt som ett regionalt perspektiv.

Begreppet tillsyn har använts i olika betydelser i olika sammanhang. En gemensam arbetsgrupp med företrädare för civil- och socialdepartementet har nyligen utvecklat sin syn i rapporten Länsstyrelserna och socialtjänsten – tillsyn och uppföljning under utveckling (Ds 1992:67).

Beträffande innebörden av olika begrepp stannar arbetsgruppen för att *tillsyn* bör användas i betydelsen kontroll eller granskning av enskilda verksamheter och av handläggning i enskilda ärenden. Tillsynen görs i efterhand, ofta på förekommen anledning, för att garantera enskildas rättssäkerhet och för att kontrollera att kommunen eller enskilda följer lagen.

Uppföljning använder arbetsgruppen i betydelsen systeminriktad genomgång och beskrivning av socialtjänstens olika verksamhetsområden. De beskrivna verksamhetsområdena bör därefter om möjligt analyseras och utvärderas i relation till de nationella målen.

Arbetsgruppen pekar på att tillsyn och uppföljning förutsätter olika arbets sätt. Tillsyn förutsätter en formell kontroll med beaktande av olika lagars bestämmelser om handläggning, dokumentation och kommunikering av ärenden. Ärendet avslutas med ett formellt beslut, varav framgår om länsstyrelsen funnit skäl att rikta kritik och i så fall i vilket avseende.

Uppföljning görs i dialog med företrädare för kommunen utifrån frågeställningar, som innebär en systeminriktad genomgång och beskrivning av verksamheter.

Enligt arbetsgruppen syftar både tillsyn och uppföljning ytterst till att den nationella politiken får genomslag i länen.

Arbetsgruppen har beskrivit den regionala tillsynen och uppföljningen inom socialtjänsten. Socialtjänsten skall främja medborgarnas sociala trygghet och ekonomiska standard. LHD, däremot, har som sitt syfte att alkoholhanteringen skall ordnas och skötas så att skador i möjligaste mån undviks. LHD sätter gränser för näringsidkare genom att ange under vilka förhållanden alkoholförsäljning kan tillåtas och ställer upp regler för hur försäljningen skall gå till. Trots att de två områdena har så skilda karaktärer är de ändå delar av samhällets socialpolitik. Till ansvarsområdet för länsstyrelsen för social omvårdnad inom länsstyrelserna hör även LHD-området. På flera länsstyrelser är också LHD-frågorna organisatoriskt samordnade med socialenheten eller motsvarande enhet.

Kommissionen finner fördelar med att använda samma innebörd av begreppen tillsyn och uppföljning som arbetsgruppen gjort. Ett viktigt skäl till detta är de samband som särskilt serveringsfrågorna har med socialtjänstens strukturrinrikade och allmänna insatser, särskilt de med inriktning på ungdom. Vidare har länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten och över LHD samma inriktning och vanligen samma lokala samarbetspart, dvs. socialnämnden eller motsvarande nämnd. Länsstyrelserna skall inom såväl socialtjänsten som LHD-området följa den kommunala tillämpningen, ge råd och stöd åt kommunerna samt se till att de fullgör sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelserna skall, som statens företrädare i länet, föra ut statsmakternas politik och följa upp att den får genomslag i länet.

Länsstyrelsens roll på LHD-området blir således att *dels* övervaka och stödja kommunernas verksamhet, *dels* följa upp verksamhet som bedrivs med stöd av LHD. Det finns ett klart samband mellan tillsynen och uppföljningen. Tillsynen ger ofta information som ger anledning till en mer systematisk uppföljning. Den systematiska uppföljningen kan i sin tur ge anledning till inspektion av enskilda ärenden.

Tillsynen bör ske i form av råd och annan vägledning och genom kontroll av hur en kommun handlägger enskilda ärenden. Vidare bör länsstyrelsen följa upp kommunens handläggning genom att vid behov inspektera serveringsställen som kommunen lämnat tillstånd till. Länsstyrelsen bör alltså hålla sig underrättad om hur kommunerna sköter ärendehandläggningen och direkt-tillsynen.

Övergångsvis krävs det särskilda insatser från länsstyrelserna för att överföra kunskap och erfarenheter och medverka till att bygga upp en kompetens som behövs i kommunerna. Som tidigare redovisats har LHD/LVM-utredningen föreslagit vissa åtgärder för att garantera kompetensöverföringen.

Länsstyrelsernas uppföljning bör inriktas på LHD:s funktion och effekter inom länet med avseende på dels själva alkoholförsäljningen och frågor som hänger samman därmed, dels antalet och karaktären på serverings- och andra försäljningsställen. Som bas för det senare finns redan idag tillståndsregister på länsstyrelserna. På sikt bör regionala register kunna samordnas så att de kan ersätta det centrala register som Socialstyrelsen för idag. Detta torde lätt kunna åstadkommas med dagens datorisering.

Länsstyrelsen bör systematisera, sammanställa och analysera information från tillsynen. Detta kan ge underlag för informationsinsatser, överläggningar om rutiner och tillämpningar i olika kategorier av ärenden.

Länsstyrelsernas tillsyn och uppföljning kan också vara en grund för Socialstyrelsens nationella uppföljning och utvärdering. Socialstyrelsen bör bidra till att länsstyrelserna har metoder och kompetens för att systematiskt följa upp och utvärdera utvecklingen inom länen. Socialstyrelsens uppföljning på det nationella planet bör till stor del kunna bygga på att den regionala uppföljningen samordnas till tematiska studier. Socialstyrelsen bör i sina årliga konferenser med länsstyrelserna diskutera och i samarbete lägga upp riktlinjerna för detta.

Tillsynen, uppföljningen och utvärderingen av LHD:s funktion och effekter förutsätter således samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna. Socialstyrelsen bör samordna den uppföljning som är av nationellt intresse.

I länsstyrelsens uppföljning bör vidare ingå att inom länet statistiskt följa upp verksamhet som sker med stöd av LHD. Man bör sammanställa statistik på serveringsområdet. Man bör även kunna följa alkoholförsäljningen inom länet.

De drycker som säljs inom monopolsystemets ram publicerar Systembolaget statistik över. En besvärande brist idag är emellertid att det inte finns någon regional statistik över bryggeriernas försäljning till restauranger. Därmed finns inte heller möjligheter att få fram regionala siffror för den totala alkoholförsäljningen. Starkölsförsäljningen på restaurang har under en lång följd av år stadigt ökat i betydelse. Uppgifter om dess storlek, i såväl absoluta som relativa tal, finns endast på riksnivå. På länsnivå kan försäljningen endast

uppskattas med indirekta metoder. Problemet är detsamma med regionala uppgifter om öl (klass II).

Redan idag finns i 70 § LHD en skyldighet för företag med försäljning av alkoholdrycker att lämna statistiska uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs. Sådan föreskrifter har hittills endast avsett restaurangerna. Socialstyrelsen bör med stöd av denna bestämmelse föreskriva om rapportering av den länsvisa partihandeln från bryggerier med i första hand starköl. Med dessa uppgifter skulle det vara möjligt att bättre följa den regionala utvecklingen. Siffrorna är en viktig bas för det regionala alkoholförebyggande arbetet. Skulle det, som föreslagits, införas möjligheter för flera företag att sälja starköl till restaurangerna eller att restaurangerna själva skulle få rätt att importera starköl ställs ännu högre krav på tillsyn och uppföljning än idag.

5.17 Om förordning till LHD

Nuvarande förordning behöver ses över med hänsyn till de förändringar som föreslagits i LHD. I förordningen bör också bl. a. tas upp frågor om ansvarsfördelning och samverkan mellan berörda myndigheter.

LHD är en del av den alkoholpolitik som har det övergripande syftet att minska den totala alkoholkonsumtionen. Lagen ger uttryck för vissa grundläggande alkoholpolitiska principer och stadgar hur hanteringen av alkohol skall anordnas och handhas. I sin målsättningsparagraf anger lagen att försäljningen skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Lag, förordning och myndighetsförfattning – de tre regelnivåerna – utgör tillsammans ett komplex som skall styra och vägleda myndigheter och företag. Kommissionen har i den föregående framställningen lämnat förslag till hur lagen bör vara utformad. Den behöver, som kommissionen framhållit, i viss mån fyllas ut med föreskrifter och förses med administrativa regler för att fungera på ett smidigt sätt.

Förordningen om handel med drycker innehåller idag vissa regler för länsstyrelserna om deras tillsyn, samarbetet med lokala myndigheter, underrättelser om beslut och utfärdande av bevis om tillstånd. Där finns också regler för tillståndshavare om viss anmälningsplikt och skyldighet beträffande prislister. I förordningen ges slutligen Socialstyrelsen vissa bemyndiganden och åligganden.

Med hänsyn till bl. a. den kommunalisering av tillståndsprövningen som LHD/LVM-utredningen har föreslagit och till de förändringar i de materiella reglerna, såväl förenklingar som skärpningar, som kommissionen här har föreslagit behöver förordningen ses över.

Detta betänkande tar framför allt sikte på servering av alkoholdrycker. Andra frågor om alkoholförsäljning tas upp i ett senare sammanhang. Skulle detta föranleda förslag till lagändringar, kan de även medföra förslag om ändringar i förordningen till lagen.

Av författningsförslaget och allmänna motiven i kap. 5 framgår att kommissionen på några punkter föreslår att ytterligare föreskrifter bör få ges av regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Socialstyrelsen. Det rör bl.a. regler om att tillhandahålla alkoholfria drycker, bestämmelse om att anslå tillståndsbeviset på väl synlig plats i serveringslokalen, utöva serveringsrätt i s.k. minibar på hotellrum samt om statistikrapportering, prissättning och annonsering.

Rent praktiskt kan stadgandena i regeringens förordning och i myndighetsföreskrifter samordnas så att Socialdepartementet efter överläggningar med Socialstyrelsen kan välja att i vissa fall bygga ut förordningen och i andra fall välja att överlåta åt Socialstyrelsen att ge ut föreskrifter och allmänna råd.

Som framgått i tidigare avsnitt förutsätter kommissionen att regeringen, liksom idag, ger Socialstyrelsen mandat att meddela verkställighetsföreskrifter till LHD, dvs. föreskrifter av administrativ karaktär för tillämpningen av lagen. De avser t.ex. handläggningstider, remissförfarande och formerna för viss rapportering till tillståndsmyndigheten. För några av dessa frågor kan lämpligen fastställas blanketter som kan underlätta en likformig hantering.

I förordningen bör ansvarsfördelning och samverkan mellan berörda myndigheter slås fast. Närmare regler om funktionsfördelning och samarbete i den centrala och regionala tillsynen och uppföljningen bör anges med utgångspunkt i kommissionens förslag i avsnitt 5.16.

Kommissionens uppdrag har varit att se över nuvarande lag och bl.a. föreslå att en del regler slopas medan andra skärps för att de på ett bättre sätt än nuvarande regler ska fylla ett alkoholpolitiskt syfte. Vid en total lagrevision kan frågan tas upp om vissa regler som idag finns i lagen behöver finnas där. Vissa av förfarandereglerna som berör myndigheternas tillämpning av lagen torde t.ex. med fördel kunna placeras i förordningen. Detsamma gäller detaljbestämmelser om olika typer av serveringstillstånd, om tillståndstider m.m. Härigenom skulle lagen kunna bli tydligare och inte behöva tyngas i onödan. Dessutom skulle smärre förändringar och anpassningar vid behov kunna göras enklare än genom en lagändring.

6 Specialmotivering

1 §

Ändringen är föranledd av Alkoholpolitiska kommissionens förslag att denna lag inte längre skall omfatta alkoholfria drycker.

4 §

Kommissionen har i den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.2.5) föreslagit att den särskilda regleringen av alkoholserving på flyg, tåg och båtar i inrikes trafik slopas. Förslaget innebär att serving av spritdrycker på dessa trafikmedel skall kunna tillåtas enligt samma regler som gäller för all annan alkoholserving. I överensstämmelse härmed bör serving av spritdrycker kunna ske även på tåg i internationell trafik. Till följd av kommissionens förslag om avskaffande av tillståndstvånget för serving av öl saknas anledning att låta undantagsbestämmelsen innefatta ölserving.

Ändringen i paragrafens andra stycke är av redaktionell natur.

5 §

Ändringen är en följd av förslaget om att slopa tillståndskravet för serving av och detaljhandel med öl klass II.

7 §

Begreppet trevnad är subjektivt och inbjuder till godtycke. Det bör utgå. Kommissionen anser "nykterhet och ordning" enligt APU:s definitioner täcker vad som avses. För utförligare motivering hänvisas till avsnitt 5.10.1.

13 §

Paragrafen utgår med hänsyn till kommissionens förslag om att lagstiftningen inte längre skall omfatta regler för försäljning av alkoholfria drycker.

18 §

Angående skälen för den ändrade lydelsen hänvisas till specialmotiveringen under 4 §.

21 §

Ändringen är en följd av förslaget om att slopa tillståndskravet för servering av och detaljhandel med öl klass II.

23 §

Denna paragraf reglerar vissa partihandelsregler för alkoholdrycker.

I andra stycket i lagens nuvarande lydelse anges att starköl får säljas bland annat till den som har rätt att servera starköl. Detta innebär att även den som har fått ett tillfälligt serveringstillstånd kan inhandla starköl direkt från bryggeri med ibland avsevärda rabatter. Många slutna sällskap och tillfälliga arrangemang har bildats just för detta ändamål. Med ändringen att försäljning av starköl från tillverkare får ske endast till den som har meddelats *stadigvarande* serveringstillstånd tas denna möjlighet bort och starköl från bryggeri får endast säljas till (de vanliga) restaurangerna. Detta var också lagstiftarens ursprungliga mening.

Övriga ändringar är av redaktionell art.

24 §

Ändringen i första stycket är en följd av förslaget om att slopa tillståndskravet för servering av och detaljhandel med öl klass II.

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 i andra stycket har emellertid formulerats om något. Det föreskrivs liksom i motsvarande bestämmelse som gäller för detaljhandel med öl (nuvarande 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 föreskrivs inte, lika lite som i dag. Däremot kan sanktioner vidtas i efterhand om försäljningen föranleder problem med nykterhet och ordning eller sker i strid med lagens bestämmelser. (Se 64 §)

30 §

Av Alkoholpolitiska kommissionens allmänna överväganden i avsnitt 5.8 framgår att tillståndsplikten för detaljhandel med öl klass II föreslås slopas. I stället gäller att vissa grundförutsättningar måste vara uppfyllda för att detaljhandel med öl skall vara tillåten. Den nya lydelsen av paragrafen reglerar dessa förutsättningar.

31 och 33 §§

Paragraferna, som i sin nuvarande lydelse reglerar tillståndsgivningen för detaljhandel med öl och andra frågor beträffande sådan handel, upphävs. Se kommissionens allmänna motiveringar, avsnitt 5.8.

34 §

För servering av spritdrycker, vin och starköl fordras särskilt tillstånd. Sådant tillstånd betecknas som serveringstillstånd, oavsett vilka rättigheter som har meddelats.

Ändringen av *alkoholdrycker till spritdrycker, vin och starköl* är föranledd av kommissionens förslag om att slopa tillståndstvånget för servering av öl klass II. Ett nytt andra stycke har tillkommit med kommissionens förslag till nya bestämmelser för när servering av öl klass II får förekomma.

Före tillkomsten av LHD gällde särskilda regler för servering på militära mässar. Dessa upphörde att gälla 1977 med ett undantag; mässar ombord på örlogsfartyg. Någon särskild motivering varför dessa skulle undantas har inte lämnats. Kommissionen föreslår att undantagsregeln upphävs. De rent praktiska skäl som kan antas ligga bakom bestämmelsen om servering ombord på örlogsfartyg kan inte anses tillräckliga för att motivera en särreglering.

36 §

Ändringen i första stycket är föranledd av kommissionens förslag om att slopa tillståndstvånget för servering av öl klass II.

Kommissionen föreslår att ett tredje stycke införs i paragrafen. Det är otillfredsställande att personer med bristande lämplighet kan förvärva restauranger med serveringstillstånd utan att detta skall anmälas till tillståndsmyndigheten. Anmälningsskyldighet bör inträffa när så väsentliga förändringar i ägarförhållandena har inträffat att en ny ägares andel uppgår till minst 50 % av aktie- eller bolagskapitalet. Denna anmälningsskyldighet omfattar en övervägande majoritet av restaurangföretagen med serveringstillstånd. För bolagsbildningar där två eller fler delägares andelar tillsammans uppgår till 50 % gäller som tidigare att tillsynsmyndigheten får i sin allmänna övervakning av att lagens bestämmelser efterlevs uppmärksamma eventuella förändringar av ägarstrukturer.

ren. Allmänt gäller också att serveringstillståndet kan återkallas enligt 64 § om de förutsättningar som gäller för tillståndet inte längre är för handen.

37 §

I denna paragraf anges vilka olika typer av serveringstillstånd som kan ges.

Servering av *spritdrycker, vin och starköl* anges i stället för *alkoholdrycker* på grund av kommissionens förslag om att slopa tillståndstvånget vid servering av och detaljhandel med öl klass II.

Första stycket har också förändrats på så vis att punkt 3 i nuvarande lydelse om tillfälliga tillstånd i stället ingår i punkt 1 och 2. Anledningen är att samla de olika kategorierna för tillstånd till allmänheten under punkt 1 och motsvarande för slutna sällskap under punkt 2.

I punkt 2 har ordet *klubb* bytts ut mot *företag*, eftersom klubb och förening används synonymt. Ett företag kan också vara ett slutet sällskap.

I ett nytt andra stycke har tagits in en bestämmelse om trafikservering. (Se även specialmotivering till 38 § samt under allmänna överväganden punkt 5.2.5.)

Lydelsen i nuvarande andra stycke om att tillstånd enligt första stycket 1-2 gäller tills vidare behövs ej och utgår därför. I bestämmelserna om administrativa sanktioner framgår att tillstånd kan återkallas.

Ändringen om *särskilda skäl* för att begränsa tillståndets giltighet till viss tid har tagits bort för att tillståndsmyndigheten i tveksamma fall skall kunna tillämpa förnyade tidsbegränsade tillstånd (prövotider).

Tillståndsmyndighetens möjligheter att förena serveringstillståndet med föreskrifter har lyfts över till denna paragraf från nuvarande 43 §.

38 §

Ändringen i första stycket är föranledd av förslaget att slopa tillståndsplikten vid servering av och detaljhandel med öl klass II.

Paragrafens andra stycke upphävs till följd av kommissionens förslag om att slopa den särskilda regleringen av alkoholservering på flyg, tåg och båtar i inrikes trafik.

39 §

Kommissionen föreslår att denna paragraf upphävs. Anledningen är att den särskilda restriktiviteten beträffande tillståndsgivning till serveringsställen på nöjes- och idrottsplatser egentligen har spelat ut sin roll. Tillståndsmyndigheten får vid tillståndsprövningen ta i beaktande de särskilda omständigheter som föreligger i det individuella fallet och vid behov förena tillståndet med föreskrifter om hur serveringen skall bedrivas. Kommunen kan t.ex. ange riktlinjer för tillståndsgivning i idrotts- och nöjesanläggningar i sitt alkoholpolitiska program. Närmare motiveringar har angivits i punkt 5.1.3.

40 §

Denna paragraf reglerar kriterierna för tillståndsprövningen.

Genomförs en kommunalisering av tillståndsprövningen enligt LHD/LVM-utredningens förslag kommer sannolikt det kommunala vetot att tas bort. Kommunen tvingas därmed noggrannt motivera skälen för ett eventuellt avslag på ansökan om serveringstillstånd, eftersom alla beslut i fortsättningen kan överklagas till domstol. Även om tillståndsgivningen inte förs över till kommunerna bör av rättsäkerhetsskäl en ordning införas där en kommun måste motivera avslag på ansökan om serveringstillstånd.

Alkoholpolitiska kommissionen föreslår en delvis ny utformning av denna s.k. tillståndsparagraf. En precisering vad prövningen av ansökningar om serveringstillstånd syftar till, förutom bedömningen av sökandens och lokalens lämplighet, är att kommunen i stället för den tidigare s.k. behovsprövningen skall bedöma riskerna för eventuella alkoholpolitiska olägenheter i och med att ett serveringsställe etableras. Polismyndighetens yttrande om ordningsläget i området för den tilltänkta etableringen och miljöförvaltningens bedömning av risken för att störningar uppkommer för närboende ges större tyngd i tillståndsprövningen. Liksom i dag skall det vara möjligt för en kommun att förhindra restaurangetablering i särskilt känsliga områden, exempelvis i närhet av ungdomsgårdar, trafikleder, idrottsplatser, i områden med känd missbruksproblematik eller i utpräglade bostadsområden. Om antalet restauranger i ett område har ökat eller riskerar att öka till en sådan omfattning att påvisbara alkoholpolitiska olägenheter är för handen ges kommunen som tillståndsmyndighet rätt att vägra nya serveringstillstånd i detta område för att förhindra en överetablering. En individuell prövning måste dock ske i varje ansökan om serveringstillstånd. Det bör också framhållas att det enligt kommissionens förslag ställs högre krav på sökanden som skall visa att han är lämplig att bedriva alkoholserving. Bevisbördan läggs alltså huvudsakligen på sökanden.

Kommunerna kan t.ex. i alkoholpolitiska program precisera vilka kriterier kommunen avser att tillämpa vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd. Detta gäller oavsett om kommun, som nu skall yttra sig över ansökningar eller om tillståndsprövningen förs över till kommunerna. Tillståndsprövningen skall i denna del inriktas på att förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter. En individuell prövning måste dock alltid ske i det enskilda fallet. Ett avslag på en ansökan om tillstånd måste också motiveras antingen med hänvisning till sökanden eller serveringsstället eller med hänsyn till risken för att alkoholpolitiska olägenheter uppstår genom den tilltänkta serveringen. Kommunens bedömning i fråga om den lokala alkoholpolitiska situationen måste i stor utsträckning bli utslagsgivande och kan inte frångås utan vägande skäl.

Ibland ingår svåra avvägningar vid tillståndsprövningen där olika intressen ställs mot varandra. I detta sammanhang betonar kommissionen att alkohol-lagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska skall de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde även om det skulle innebära nackdelar för de företagseko-nomiska intressena.

41 §

I paragrafen finns bestämmelser om att lagad mat skall tillhandahållas vid servering av spritdrycker, vin och starköl. Tillsammans med 40 § regleras härmed de grundläggande förutsättningarna för att kunna få ett serveringstill-stånd.

Nuvarande bestämmelse om att matsserveringen skall utgöra en betydande del av rörelsen utgår. Den ersätts med krav om att det skall finnas ett välutrustat restaurangkök, som också skall användas. Lagad mat skall finnas att tillgå under hela serveringstiden. I drinkbarer och på sen kvällstid behöver dock inte matutbudet vara lika varierat och komplett som i övrigt.

Av kommissionens allmänna motiveringar under punkt 5.3 framgår att lagad mat skall tillhandahållas på begäran under hela den tid som servering av sprit-drycker, vin och starköl pågår. Ett serveringstillstånd till allmänheten förut-sätter att serveringsstället erbjuder sina gäster ett varierat och komplett utbud av maträtter. Lokalerna skall ha en sådan utformning och vara utrustade på så sätt att matsservering kan ske. Höga krav måste därför ställas på lokaler, inklusive köksutrustning. Bland annat skall serveringsstället vara godkänt för *allsidig matlagning*. Detta innebär att lokalen åtminstone måste vara godkänd av miljöförvaltningen enligt 22 § livsmedelslagen eller 16 resp. 37 § livs-medelsförordningen.

För servering till slutna sällskap eller vid enstaka tillfälle får tillståndsmyn-digheten ställa något lägre krav avseende köksutrustningen. Även för dessa tillståndskategorier gäller dock att lagad mat måste tillhandahållas. Vid tillfäl-ligt tillstånd för servering till allmänheten skall matutbudet dessutom vara varierat.

Ett tredje stycke har lagts till i paragrafen för att tillståndsmyndigheten skall kunna medge servering av vin, starköl och öl under paus i teatrar och kon-sertlokaler. Där behövs således inte något kök eller någon matsservering.

I det fjärde stycket regleras att hotell med serveringstillstånd får inrätta s.k. minibarer. I den allmänna motiveringen har redovisats motiv och villkor för detta. Det ankommer på Socialstyrelsen att ange närmare bestämmelser för serveringens bedrivande.

42 §

Den särskilda bestämmelsen om drinkbarstillstånd utgår ur paragrafen. Enligt kommissionens mening skall frågor som gäller drinkbar inte behöva bli föremål för särskilda beslut av tillståndsmyndigheten. Däremot behålles kravet på särskilt medgivande för ombyggnad av serveringsställe samt att drinkbar endast får utgöra en mindre väsentlig del av rörelsen och skall vara inrättad i nära anslutning till matsal.

43 §

Tillståndsmyndighetens möjligheter att förena serveringstillståndet med föreskrifter har inarbetats i 37 § andra stycket. Nuvarande 43 § utgår.

44 §

Särskild myndighetsprövning av föreståndare och ersättare slopas och ersätts med att tillståndshavaren åläggs att själv utse serveringsansvarig personal. Dessa personer skall anmälas till tillståndsmyndigheten och skyldighet föreligger också för tillståndshavaren att anmäla förändringar vid personalbyte. Alkoholservering får inte förekomma om tillståndshavaren eller utsedd, och rapporterad, serveringsansvarig personal inte är närvarande på serveringsstället.

Andra stycket kvarstår med en smärre förändring för att framhålla att serveringsansvarig personal skall vara lämplig för uppgiften.

Ett fjärde stycke har lagts till och motsvarar andra stycket i nuvarande 45 §. Vid bedrivande av serveringsrörelse för spritdrycker, vin och starköl får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren. Kommissionen föreslår ingen ändring av detta, däremot har undantag införts för restaurangskolor som även bedriver restaurangrörelse med serveringstillstånd. På dessa restauranger ingår alkoholservering som ett led i utbildningen.

45 §

Paragrafen utgår. Dessa bestämmelser har i stället arbetats in i 44 §.

46 §

Paragrafen reglerar den tid som spritdrycker, vin och starköl får serveras. Serveringen får påbörjas tidigast klockan 11.00 och bör avslutas senast klockan 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock i det enskilda fallet förordna om förlängd serveringstid, dock längst till klockan 03.00. Tillståndsmyndigheten får fritt besluta om serveringstider *inom den angivna ramen*. Härvid skall dock polismyndighetens yttrande om ordningsläget på platsen och miljöförvaltningens yttrande om risken för störningar till närboende vara vägledande

för beslutet. Sena sluttider skall ges restriktivt. Se även kommissionens allmänna överväganden i avsnitt 5.7.

Kommissionen föreslår att bestämmelsen om viss stängningstid behålls och att denna tid fortfarande skall vara 30 minuter. Bestämmelsen har inarbetats i denna paragraf.

Hotellrum med minibarer har undantagits från bestämmelserna i denna paragraf.

47 §

Bestämmelsen om stängningstid gäller oförändrat, men har förts över till 46 § tredje stycket. Nuvarande 47 § kan därmed utgå.

48 §

Bestämmelsen om att lagad mat skall finnas att tillgå under hela serveringstiden har inarbetats i 41 § i stället för att utgöra en egen paragraf. Nuvarande 48 § slopas.

50 §

Under de allmänna övervägandena i avsnitt 5.13.5 framgår att kommissionen inte föreslår någon ändring av denna bestämmelse. Däremot uppdrages åt Socialstyrelsen att ändra gällande allmänna råd om prissättning av alkoholdrycker på restaurang. Ett särskilt tillägg om regler för s.k. Happy Hours bör också införas i de allmänna råden.

NY §

Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att en ny paragraf införs i lagstiftningen med placering efter nuvarande 50 §. Paragrafen anger att restaurangerna skall tillämpa särskild måttfullhet när alkoholdrycker används t.ex. i annonser i dagspressen, direktreklam, radioreklam, etc. Det får ankomma på Socialstyrelsen att i samråd med Konsumentverket i allmänna råd ange riktlinjer i enlighet med paragrafens innebörd.

51 §

Bestämmelsen utgår. Skälen härför redovisas i kommissionens allmänna motiveringar angående lokalprovningen i avsnitt 5.1.5 och angående mathållningen i avsnitt 5.3.

52 §

Bestämmelsen om förbud mot s.k. självservering av spritdrycker, vin och starköl upphävs. Skälen härför har redovisats under avsnitt 5.6.

54 §

Regeln är i första hand motiverad för att inte Systembolagets detaljhandelsmonopol skall kunna kringgå. Som en följd av kommissionens förslag att tillståndsplikten för försäljning av öl klass II skall upphävas har lydelsen i paragrafen ändrats. Det bör också vara möjligt för en restaurangrörelse att i vissa fall kunna sälja öl klass II på annat sätt än genom servering. En sådan försäljning kan bli aktuell för pizzarestauranger och liknande, som säljer mat för avhämtning.

Bestämmelsen gäller inte för hotellrum med minibar.

56 §

Det s.k. förvarings- och förtäringförbudet gäller inte för hotellrum (med eller utan minibarer). Övriga ändringar är av redaktionell art.

57-62 §§

För specialmotiveringar hänvisas till LHD/LVM-utredningens betänkande *Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården (SOU 1993:31)*. Lagförslagen är hämtade från denna utredning och presenteras här endast för kännedom. (De bör i vissa delar anpassas till kommissionens förslag, t.ex. när det gäller öl klass II och vilken myndighet som bör besluta om sanktioner.)

63 §

Den nya lydelsen i första stycket är föranledd av förslaget att slopa tillståndstvånget beträffande handel med öl klass II och prövningen av föreståndares lämplighet.

Ett nytt andra stycke har införts i paragrafen med nya bestämmelser om förfarandet vid konkurser. Om innehavare av serveringstillstånd försätts i konkurs skall serveringstillståndet upphöra att gälla. En konkursförvaltare skall dock ha möjlighet att ansöka om att driva rörelsen vidare med möjlighet att bibehålla eller återfå serveringstillståndet. En sådan ansökan skall behandlas av tillståndsmyndigheten med förtur. En rimlig handläggningstid för denna typ av ärenden är längst en vecka.

64 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsens möjligheter att tillgripa administrativa sanktioner i de fall olägenheter har uppstått med servering av spritdrycker, vin och starköl.

Den ändrade lydelsen i första stycket är föranledd av förslag om *dels* att slopa tillståndstvånget vid servering av och detaljhandel med öl klass II, *dels*

att alkoholserving skall ske med återhållsamhet, *dels* att länsstyrelsen (i förslag om ändring av 58 §) inte längre skall vara tillståndsmyndighet samt *dels* vilken sanktion som i första hand bör komma ifråga. För en närmare redogörelse för vilken typ av sanktion som bör tillgripas hänvisas till Alkoholpolitiska kommissionens allmänna motiveringar om administrativa sanktioner, avsnitt 5.10. Suspension bör ej gälla för längre tid än en månad.

Ändringen i andra stycket hänför sig också till förslaget om att slopa tillståndstvånget för detaljhandel med öl.

Tredje stycket i nuvarande lydelse utgår med hänvisning till förslaget om att slopa godkännande av föreståndare och ersättare.

Partihandel med öl skall fortfarande vara tillståndsbunden, och i ett nytt tredje stycke framgår att bestämmelserna i 64 § även gäller i tillämpliga delar för partihandeln.

Bestämmelserna i fjärde stycket avser främst trafikservering och servering på örlogsfartyg.

I femte stycket i föreslagen lydelse har tagits in en bestämmelse om att länsstyrelsen skall ta upp frågor om eventuell sanktion om den kommun, där serveringsstället är beläget, begär det.

65 §

I denna paragraf regleras länsstyrelsens möjligheter att förbjuda fortsatt servering av och detaljhandel med öl klass II. Kommissionen har i avsnitt 5.8 föreslagit att tillståndsplikten för försäljning av öl skall slopas. Förslag om förbud mot fortsatt försäljning har tillkommit för att ge möjlighet att förbjuda fortsatt servering av eller detaljhandel med öl ifall problem har uppstått med nykterhet och ordning eller ifall bestämmelserna i lagen i övrigt ej följs. Särskilt avses här bestämmelserna i 11 §. Förbud avser den person, fysisk eller juridisk, som bedriver verksamheten. Olämplig verksamhet i viss lokal eller annat avgränsat utrymme kan förhindras med särskild föreskrift.

I första stycket har förbudet mot försäljning av alkoholfria drycker utmönstrats. Denna sanktion har tidigare motiverats med att illegala alkoholservingar också serverar alkoholfria drycker. Problem med illegal alkoholserving får i stället beivras med straffrättsliga påföljder, se 72 §.

Ändringen i andra stycket är en följd av att länsstyrelsen (i förslag om ändring av 58 §) inte längre skall vara tillståndsmyndighet.

I tredje stycket i föreslagen lydelse har tagits in bestämmelse om att länsstyrelsen skall ta upp frågor om eventuell sanktion om kommun, där serverings- eller detaljhandelsstället är beläget, begär det.

Ett förbud mot servering av eller detaljhandel med öl bör vara tidsbegränsat. En rimlig längsta förbudstid är tre år.

68 §

Den ändrade lydelsen är föranledd *dels* av förslaget enligt 57 och 58 §§ att tillståndsgivningen skall flyttas över från länsstyrelsen till kommunen och *dels* av LHD/LVM-utredningens förslag att ändra instansordningen från kammar-rätten till länsrätten. Se även LHD/LVM-utredningens betänkande *Kommuner-nas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården (SOU 1993:31)*.

Ett nytt andra stycke har införts för att närboende skall tillförsäkras över-klagningsrätt.

Det tredje stycket stadgar att länsstyrelsen får överklaga ett kommunalt till-ståndsbeslut.

Kommissionen hänvisar till avsnitt 5.12 Överklagande för närmare motive-ring till de två nya styckena.

69 §

Huvudansvaret för den direkta tillsynen skall enligt LHD/LVM-utredningens förslag flyttas från länsstyrelsen till kommunen. Här nedan följer den special-motivering som LHD/LVM-utredningen anfört i sitt betänkande *Kommuner-nas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården (SOU 1993:31)*.

Paragrafen reglerar tillsynen enligt lagen. De ändringar som föreslås är i huvudsak en följd av att kommunen föreslås bli tillståndsmyndighet i stället för som tidigare länsstyrelsen.

Liksom tidigare avses både länsstyrelser, kommuner och polismyndigheter ha ett tillsynsansvar. Det kommunala tillsynsansvaret som hittills legat på social-nämnden, bör i konsekvens med att kommunen föreslås själv kunna besluta om organisationen av tillståndsgivningen enligt LHD, i fortsättningen inte ha denna begränsning utan avse kommunen som sådan.

Det följer av förslaget att länsstyrelsens tillsyn bör få ett delvis annat inne-håll än tidigare. Sålunda bör det i första hand vara tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen, som sköter den löpande övervakningen av att de personer som fått tillstånd sköter sin verksamhet på det sätt som förutsatts. Länsstyrel-sens tillsyn bör i gengäld mera kunna inriktas mot vägledning och stöd till kommunerna i deras uppgifter och till att övervaka att rättstillämpning och ärendehandläggning sker på ett sätt som står i överensstämmelse med LHD. Det senare bör även kunna innefatta att länsstyrelsen – på grund av anmälan eller på eget initiativ – gör inspektioner eller andra kontroller i enskilda ärenden. Länsstyrelsen har också större möjligheter än kommunerna och de lokala polismyndigheterna att mera generellt följa lagens tillämpning och kan utan dröjsmål informera om t.ex. principiellt viktiga rättsfall eller kommande regeländringar. Den ändrade rollfördelningen i fråga om tillsynen bör marke-ras i lagtexten.

Socialstyrelsens tillsyn bör inriktas på uppföljning och utvärdering av verk-samheten samt på att vid behov aktualisera frågan om eventuella lagändringar

eller andra åtgärder som kan anses påkallade från statsmakternas sida. Självfallet åvilar det också socialstyrelsen att genom allmänna råd sprida information om lagens tillämpning och verka för en enhetlig rättstillämpning.

Alkoholpolitiska kommissionen hänvisar dessutom till kommissionens allmänna överväganden om tillsynsverksamheten, punkt 5.9.4, där det bl.a. framgår att särskilda resurser behöver avsättas för tillsynen, bl.a. för att bevaka att alkoholserving inte leder till alkoholpolitiska olägenheter eller stör ordningen samt för att bevaka tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet.

En bestämmelse om rapporteringsskyldighet till länsstyrelsen har tagits in för att länsstyrelsen skall kunna fullgöra sin åligganden enligt 64 §.

Det framgår av punkt 5.8.2 att tillsynen över detaljhandel med och servering av öl klass II är eftersatt. Under punkt 5.8.3 redovisas kommissionens förslag till nya regler för ölförsäljning. Kommissionen betonar särskilt att tillsynsskyldigheten även omfattar ölförsäljningen.

72 §

Denna paragraf reglerar straffbestämmelser för olovlig försäljning av alkoholdrycker. Olovlig servering kan även uppkomma om medgivet serveringstillstånd överskrids. Någon ändring av de kommentarer som Socialstyrelsen har utfärdat i "Bestämmelser rörande handel med drycker" föreslås inte, med undantag av de följdändringar kommissionens förslag om slopande av tillståndstvång för öl klass II för med sig.

I tredje stycket i föreslagen lydelse införs straffansvar för fastighetsägare eller hyresvärdar som upplåter lokal till illegal utskänkning. Därmed får polis- och åklagarmyndigheter bättre möjligheter att stoppa olaglig spritklubsverksamhet.

76 §

Alkoholdrycker i första stycket inbegriper även öl klass II. Ändringen av lydelsen i andra stycket är föranledd av kommissionens förslag om att möjligheten till förbud mot försäljning av alkoholfria drycker ersätts med möjlighet till förbud mot försäljning av öl klass II.

79 och 80 §§

Ändringen av lydelsen är föranledd av kommissionens förslag om att slopa möjligheten till förbud mot försäljning av alkoholfria drycker.

Reservationer och särskilt yttrande

Reservation av ledamöterna Ingrid Andersson (s) och Sverre Palm (s)

LHD/LVM-utredningen har i frågan om arbetsfördelningen mellan länsstyrelserna och kommunerna anfört att det finns ett naturligt samband mellan tillståndsprovningen, tillsynen och återkallelserna. De vilar på samma förutsättningar och ger varandra stöd. Tillståndsmyndigheten vet vad som uppgivits i samband med tillståndsbeslutet och vad som särskilt behöver uppmärksammas vid tillsynen. Vad som framkommit vid tillsynen är viktig information både för bedömningen av nya tillståndsansökningar och för att bedöma om förutsättningarna för ett tidigare lämnat tillstånd brister eller har ändrats. Det är också angeläget att det sker en konsekvent bedömning i samtliga dessa avseenden så att inte tillståndshavare, som följer av tillståndsmyndigheten angivna villkor, riskerar att råka ut för ingripanden från en annan myndighet med en annan uppfattning i samma frågor. LHD/LVM-utredningen belyste sitt resonemang med ett extremt exempel på möjliga konsekvenser av en uppdelning av funktionerna. Med en uppdelning skulle det kunna inträffa att kommunen först beviljar ett tillstånd som länsstyrelsen sedan omedelbart återkallar på grund av en annan bedömning av vad LHD kräver.

LHD/LVM-utredningen såg det som principiellt viktigt att hålla samman de tre funktionerna tillståndsgivning, löpande tillsyn och återkallelse m.m. av tillstånd hos en och samma ansvariga myndighet. En sammanhållen hantering var också Alkoholhandelsutredningens principiella ståndpunkt som emellertid frångicks med hänvisning till att bara de större kommunerna skulle kunna klara av denna ärendetyp.

Flera utredningar sedan LHD:s tillkomst har således behandlat frågan om hur handläggningen av LHD-ärenden skall vara fördelad på olika myndigheter. Utredningarna har hittills inte resulterat i någon förändring i den ursprungliga organisationen utan handläggningen av tillståndsprovning, direkt tillsyn och sanktioner har hållits samman hos en myndighet.

Vid en uppdelad hantering av LHD-frågorna på kommuner och länsstyrelser är det i sista hand länsstyrelsen som har ansvar för att tillrättaföra försumliga tillståndshavare med inskränkande föreskrifter eller återkallelse av tillståndet

helt eller delvis. Detta kan enligt kommissionens mening innebära en risk att tillståndsprovning och tillsyn från kommunens sida sköts med mindre allvar än vid en sammanhållen handläggning då kommunen får det samlade ansvaret. Ett sanktionsbeslut är dessutom ofta slutpunkten i en process där rättelse inte kunnat åstadkommas på frivillig väg och således mycket nära kopplat till tillsynsverksamheten. Det organ som skall sköta den direkta tillsynen bör också själv disponera över sanktionsmöjligheterna. Med ett samlat ansvar ökar tillsynsmyndighetens trovärdighet i diskussionerna med misskötsamma rättighets-havare. Vidare undviks dubbelarbete hos myndigheterna.

Vi finner i likhet med LHD/LVM-utredningen att principiella skäl talar för att de tre funktionerna bör hållas samman hos en och samma myndighet, liksom fallet är idag. Av den tidigare intagna ståndpunkten att ansvaret för tillståndsprovningen och den direkta tillsynen bör flyttas till kommunen följer att även ansvaret för de administrativa ingripandena bör handläggas på kommunal nivå.

Man kan inte bortse från risken att kommuner ibland kan ha dubbla intressen i dessa frågor t.ex. att man låter sysselsättningsaspekter eller turisthänsyn ta över LHD:s delvis stränga krav på tillstånd eller att kommunen själv på ett eller annat sätt har intressen i restaurangbranschen.

Det är länsstyrelsernas sak att i tillsynen vägleda kommunen och bevaka de intressen som LHD ger uttryck för.

Som tidigare framhållits kräver hanteringen av sanktionsbeslut kompetens både vad gäller LHD och allmän förvaltningsrätt för att garantera rättssäkerheten. Ärendena skall, som andra förvaltningsärenden, självklart handläggas med saklighet och opartiskhet.

Det finns inga principiella skäl som talar emot att kompetensen skulle kunna skapas i kommunerna eller att ärendena skulle kunna hanteras på ett korrekt vis. I likhet med Alkoholhandelsutredningen bedömer vi att större kommuner kan hantera dessa ärenden på ett tillfredsställande sätt redan i dagens läge. Alkoholhandelsutredningen hade betänkligheter mot en kommunalisering med hänvisning till att de mindre kommunerna inte är lika väl rustade. Detta torde kunna avhjälpas på det sätt som LHD/LVM-utredningen föreslagit. Kommunernas kompetens bör kunna byggas upp successivt. Under en övergångstid skall, enligt utredningens förslag, kommunen höra länsstyrelsen innan den fattar beslut om permanent serveringstillstånd och om återkallelse eller begränsning av tillstånd. Länsstyrelserna bör även under övergångstiden utöva en intensifierad tillsyn till stöd för kommunerna. Förutom att kompetensen byggs upp i kommunerna tas länsstyrelsernas erfarenheter på området tillvara. Genom att länsstyrelserna blir avlastade ärendehandläggning skapas förutsättningar för länsstyrelsens nya tillsynsroll. Totalt sett kommer därmed tillsynen enligt LHD att utökas jämfört med idag.

Sammanfattningsvis anser vi att tillståndsprövning, direkttillsyn och sanktionsbeslut bör hållas samman hos en och samma myndighet, nämligen kommunen. Länsstyrelsen skall ha tillsyn över den kommunala handläggningen samt medverka till att bygga upp den kommunala kompetensen.

Reservation av ledamöterna Karin Israelsson (c), Bert Inge Karlsson (kds) och Owe Larsson (v)

Alkoholservering i hotellrum

Med vissa avsteg från LHD:s bestämmelser har enligt praxis serveringsrätt i begränsad omfattning medgivits för hotellrum. Vanligen har det rört sig om öl klass II. Även starkare drycker har kunnat förekomma, men det har då främst varit fråga om speciella rum eller sviter. Tillstånd har dock även medgivits till samtliga hotellrum på några hotell. Hotellens personal har svarat för serveringen och därvid haft att tillämpa serveringsregler rörande åldersgränser, serveringstider, förbud mot servering till berusade etc. Detta har gett tillståndshavaren en relativt god möjlighet att utöva serveringsrätten i överensstämmelse med lagen. Det har även stämt överens med principen om återhållsam servering.

Tillståndsmyndigheten har således i praxis möjlighet att tillgodose ett eventuellt behov av servering i hotellrum genom att i tillståndsbeviset ange att servering av alkoholdrycker (även) får ske i särskilt angivna hotellrum eller, om tillståndsmyndigheten så bedömer, i samtliga hotellrum.

Självservering från minibarer

Minibar nämns inte i LHD utan är ett allmänt begrepp. Vanligen avses ett kylskåp som är uppställt i hotellrum för gästernas egen service och som innehåller olika slags drycker. Utomlands är det mycket vanligt att dessa kylskåp även innehåller alkoholdrycker. Med avsteg från LHD:s bestämmelser har alkoholservering, som nämnts, i begränsad omfattning medgivits i hotellrum. Det har då varit fråga om speciella rum eller sviter, där hotellpersonal svarat för serveringen. Länsstyrelserna har ända till år 1992 avslagit alla ansökningar om tillstånd för hotell att sälja alkoholdrycker från minibarer. Anledningen är att länsstyrelserna funnit att en sådan ordning har stått i strid med flera av bestämmelserna i LHD;

– Vid servering av spritdrycker, vin och starköl skall lagad mat alltid finnas att tillgå.

- Det är inte tillåtet att medföra andra alkoholdrycker än de som serveras i enlighet med tillståndet. (Hotellgästerna skulle därför inte tillåtas ha med egen alkoholdryck till hotellrummet i fortsättningen, om tillstånd till minibarer medgavs.)
- Ingen får medföra alkoholdrycker från ett serveringsställe. (Hur skall detta kunna kontrolleras?)
- Servering får inte ske till personer som kan antas inte ha fyllt 18 år och inte heller till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel. (Också svårt att kontrollera.)
- Servering av spritdrycker, vin och starköl får endast serveras inom angiven serveringstid. (Förutsätter exempelvis tidsinställda lås på minibarerna.)
- Serveringsstället skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång. (!)

Ytterligare en komplikation i sammanhanget är att det är högst betänkligt att personer med alkoholproblem automatisk skall behöva utsättas för frestelsen med minibarer varje gång de tar in på hotell. Även föräldrar kan motsätta sig att deras barn skall ha tillgång till alkohol på hotellrummet. Barn och ungdom skall inte ha tillgång till alkoholdrycker.

År 1991 överklagade ett hotell i Stockholm ett avslagsbeslut från länsstyrelsen angående minibarer. I dom 1991-11-21 biföll kammarrätten i Stockholm överklagandet och medgav att "bolagets serveringstillstånd av den 28 januari 1987 utvidgas att gälla samtliga hotellrum". Kammarrätten angav vidare att länsstyrelsen hade att meddela de ytterligare föreskrifter för serveringens bedrivande som föranleds av kammarrättens beslut. Kammarrättens beslut har tolkats så att det tidigare förbudet mot minibarer därmed upphävdes i det aktuella fallet. Därefter har länsstyrelserna i Göteborg och Stockholm bifallit ansökningar om inrättande av minibarer i andra hotell. Alkoholpolitiska kommissionen anser emellertid att övervägande skäl talar mot att alkoholservering från s.k. minibarer tillåts. Ett förbud mot denna serveringsform bör införas i lagstiftningen.

Öl klass II

Detaljhandel eller servering av öl klass II skall ske enligt nuvarande regler. I kommissionens uppdrag framhålls att vi skall finna vägar att förverkliga de alkoholpolitiska målen att minska den totala alkoholkonsumtionen och att begränsa alkoholens skadeverkningar. Detta mål uppnås ej om öl klass II kommer att kunna försäljas och serveras på betydligt flera ställen än för närvarande.

Med ett bibehållande av den s.k. tillståndsplikten ges samtidigt möjlighet att meddela de föreskrifter som rör servering och försäljning av öl klass II. Att denna hantering idag uppgår till 10 % av den arbetstid som handläggarna

avsätter för tillståndsärenden är inte tillräckligt skäl för att utmönstra detta förfaringsätt. Vi anser att man genom ett bibehållande av nuvarande bestämmelser underlättar för företag som söker dessa tillstånd att få adekvat information innan verksamheten påbörjas. Man kan då inte anföra att man på grund av dålig kännedom av gällande regler avstått att följa dessa.

Majoritetens förslag innebär en administrativ omväg för att klara den kontroll som majoriteten föreslår skall ske. Detta kan lätt leda till att man avstår från den kontroll som är nödvändig för att tillförsäkra sig att gällande regler rörande servering och försäljning till minderåriga efterlevs.

De föreslagna följdändringarna i lagtexten behöver med vårt förslag ej ske, utan nuvarande benämningar kvarstår rörande benämning av drycker och alkoholdrycker.

Skulle majoritetens förslag komma att genomföras måste stor vikt läggas vid att regler rörande serverings- och försäljningsställen ej kan inrättas med minimal matservering och försäljning av livsmedel.

Reservation av ledamoten Peter Kling (nyd)

Betänkandet innehåller en översyn och förslag till ändringar i lagen om handel med drycker (LHD). Jag har vissa invändningar mot förslagen.

Godkänt restaurangkök och att lagad mat måste tillhandahållas skall inte behövas för att få tillstånd till alkoholsservering

Jag delar inte majoritetens uppfattning om att den "svenska modellen" med ett samband mellan mat- och alkoholsservering skall finnas kvar. Sambandet bör helt utmönstras ur lagstiftningen. Detta innebär att det inte heller behöver ställas några krav på godkänt restaurangkök och att lagad mat tillhandahålls.

Ett syfte med den förda alkoholpolitiken är att förhindra etablering av ställen som enbart är inriktade på servering av alkoholdrycker samt alkoholsservering i samband med enklare förtäring. Jag delar majoritetens uppfattning att alkoholpolitiken kan fungera som ett branschskydd och att de alkoholpolitiska målen därigenom getts en förhandsrätt medan målen om fri konkurrens fått stå tillbaka.

Till skillnad från majoriteten anser jag emellertid att den fria konkurrensen måste få spela en mera framträdande roll även inom det alkoholpolitiska området.

Jag ställer mig alltså inte bakom majoritetens principiella syn på att matservering fortfarande skall vara ett krav för att kunna få ett serveringstillstånd. Jag är överens med majoriteten om att den nuvarande ordningen med matandelskrav inte är bra, med detta behöver nödvändigtvis inte leda till att man väljer en lösning som går för långt åt andra hållet och som dessutom inne-

fattar ett förfarande som tveklöst inrymmer påtagliga risker för godtycke och rättsförluster. För allmänheten måste regleringen och proceduren framstå som mer eller mindre förmyndaraktig, onödigt byråkratisk och kanske till och med obegriplig.

Tillåt etablering av rena drinkbarer

Förändringen i fråga om själsservering och drinkbarer är vällovlig men går inte tillräckligt långt. Varför skulle inte rena drinkbarer kunna få etableras? Den föreslagna restriktionen mot allt för dominerande drinkbarer är svårmotiverad och leder till uppenbara tillämpningsproblem. Det saknas därför anledning att behålla en regel som säger att drinkbaren skall utgöra en mindre del av restaurangrörelsen.

Jag kan inte heller se något bärande skäl till att förhindra uppkomsten av renodlade cocktailbarer eller liknande helt dryckesinriktade serveringsställen.

Ta bort begränsningen i fråga om alkoholserving på teatrar

Pausserveringen för teatrar och konsertlokaler bör också kunna innefatta tillstånd att servera spritdrycker. Den föreslagna begränsningen förefaller alltför restriktiv med hänsyn till den korta tid som i praktiken står till buds för eventuell alkoholförtäring. Begränsningen saknar något egentligt alkoholpolitiskt syfte.

Friare etablering av minibarer på hotell

Minibarer bör få etableras även i hotell som inte har serveringstillstånd. Det saknas anledning att upprätthålla sambandet mellan alkoholserving och mathållning.

Lagförslaget om alkoholfria dryckesalternativ skall inte behövas för minibarer.

Lokalprövningsregeln måste begränsas

Med hänsyn till min grundinställning anser jag att sådana krav inte heller bör ställas på lokalen som innebär att den skall lämpa sig för en restaurang. Prövningen av lokalens tjänlighet bör alltså kunna begränsas och förenklas. Rena drinkbarer måste få etableras. Reglerna om matserving och att drinkbarer endast skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen måste, som tidigare framgått, avvisas.

Ta bort stängningstidsregeln

Bestämmelsen i 47 § LHD att serveringsstället skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång bör upphävas. De skäl som majoriteten anför är inte tillräckliga för att behålla regeln.

Friare servering av öl klass II

Jag vänder mig mot majoritetens förslag om att införa en lagregel som innebär att öl klass II får serveras endast i godkänd livsmedelslokal och i samband med matservering.

Tillståndsprövningen föreslås tas bort i fråga om detaljhandel med öl. Detta innebär dock inte i praktiken någon förändring, eftersom det alltjämt blir en faktisk begränsning som innebär att försäljning endast får ske i godkänd livsmedelslokal där försäljning av matvaror bedrivs. Syftet med detta är att förhindra att videobutiker, kiosker, m.fl., kan bedriva ölförsäljning. Enligt min uppfattning bör det inte finnas någon inskränkning på det sätt som föreslagits.

Reglerna för tillfällig servering till allmänheten bör inte stramas upp

Ansökningar om tillfälligt serveringstillstånd har ökat kraftigt på senare år. Ökningen består till betydande del av festivaler av olika slag, t.ex. Stockholm Water Festival. Det saknas skäl till uppstramning av ansökningsförfarandet såsom majoriteten föreslagit. Ökningen i sig kan knappast utgöra tillräcklig anledning. Krav på varierat matutbud bör lika lite som för permanenta tillstånd i allmänhet ställas vid tillfälligt serveringstillstånd. Dessutom bör den som får tillstånd ges automatisk rätt att köpa starköl direkt från bryggeri.

Behåll rätten till inköp av starköl från bryggeri

Jag vänder mig mot det föreslagna avskaffandet av rätten till inköp av starköl direkt från bryggeri och menar att den inte bör genomföras. De skäl som anförts för att inte ge den som har tillstånd för tillfällig servering till allmänheten eller slutna sällskap att handla starköl direkt från bryggeriet saknar alkoholpolitisk relevans och självfallet bör inköprätten inte endast förbehållas de egentliga restaurangmiljöerna, vilket majoriteten föreslår. Det finns således inte något behov av tillägget till 23 § andra stycket LHD.

Ta bort regeln om provotider

Möjligheten att ge tillstånd med provotid bör mönstras ut ur lagstiftningen. Något egentligt behov av tillstånd med provotid finns inte längre. Sista stycket i 37 § LHD bör därför kunna tas bort.

Ett serveringstillstånd skall i princip gälla alla dryckesslag utan begränsning

Ett serveringstillstånd skall gälla för såväl spritdrycker som vin och starköl och skall alltså inte få begränsas till en eller två av dessa drycker. Begränsningen i 38 § LHD bör därför tas bort. De skäl som anförs för begränsningen är enligt min uppfattning motsägelsefulla och saknar alkoholpolitisk bärkraft.

Ingen ytterligare inskränkning av restaurangernas annonsering

Konsumenten måste för att kunna utöva sin makt som just konsument få tillgång till relevant information för att kunna göra sitt val. Den konsument som anser att priset på en alkoholhaltig dryck är relevant måste på enkelt sätt kunna få den informationen utan hinder av lagstiftning. På motsvarande sätt måste näringsidkaren äga rätt att lämna sådan relevant information till konsumenten, dvs. den information som konsumenterna kan tänkas efterfråga. Detta är också viktigt för att upprätthålla en fri konkurrens. Mot denna bakgrund finns det ingen anledning att inte medge prisinformation enbart om alkoholdryckerna. Jag är helt främmande för tanken att prisinformationen endast skall ta sikte på att ange restaurangernas allmänna prisnivå. Jag avvisar således förslaget om att införa en lagbestämmelse som innebär att särskild måttfullhet skall iakttas när det gäller marknadsföring av alkoholdrycker i restaurangernas annonsering. Den föreslagna utformningen av marknadsföringsbestämmelsen är dessutom mycket tveksam från yttrandefrihets- och tryckfrihetsrättslig synpunkt.

Prisreglering genom prisrelationer måste avvisas

En prisreglering som innebär att priser på alkoholhaltiga drycker inte får sättas lägre än detaljhandelspriset för varan jämte skäligt tillägg för serveringskostnaden och att priset skall avvägas så att försäljning av starkare alkoholdrycker inte uppmuntras måste ifrågasättas, dels därför att lagstiftad prisreglering normalt inte bör förekomma i en marknadsekonomi, dels därför att de skäl som åberopas till regleringen är mycket svaga. Jag avvisar förslaget om prisrelationer, dvs. prisreglering.

Friare Happy Hours

I fråga om Happy Hours gör jag samma bedömning. Det behövs inga särskilda bestämmelser om prisrelationer för Happy Hours.

Inget lagkrav på alkoholfria dryckesalternativ

Beträffande alkoholfria dryckesalternativ föreslås att lagregeln behålls. Regeln innebär att restauranger med serveringstillstånd för spritdrycker, vin eller starköl har en skyldighet att även erbjuda ett tillfredsställande urval av alkoholfria dryckesalternativ. Förslaget är överambitiöst. Det torde knappast finnas någon restaurang som skulle kunna överleva konkurrensen utan att tillhandahålla efterfrågade alkoholfria drycker för kunderna. Förslaget faller på sin marknadsmässiga orimlighet.

Administrativa ingripanden bör skötas av kommunen och inte av länsstyrelserna

Frågor om återkallelser av tillstånd och andra ingripanden bör läggas på kommunerna i stället för länsstyrelsen. Farhågorna från rättssäkerhetssynpunkt är enligt min uppfattning överdrivna och kommunerna bör kunna anförtros de ifrågavarande uppgifterna. I det här sammanhanget bör närhetsprincipen kunna göra sig gällande liksom det förhållandet att kommunerna numera har de nödvändiga erfarenheterna och kunskaperna för att klara verksamheten. Det finns således inget som säger att inte kommunerna skulle ha goda förutsättningar att fungera opartiskt. Dessutom torde övervakningen kunna bli effektivare och faktiskt enhetligare inom kommunen om de administrativa ingripandena läggs på kommunen. Länsstyrelsen bör ha ett övergripande ansvar, dock utan sanktionsrätt med med initiativrätt i frågor om administrativa ingripanden.

Reservation av ledamoten Owe Larsson (v)

Serveringstillstånd och tillsyn

Jag anser inte att tillstånden för att servera alkoholhaltiga drycker och tillsynen av att bestämmelserna i Lagen om handel med drycker (LHD), efterlevs ska handhas av kommunerna. Däremot instämmer jag i Alkoholkommissionens förslag om att sanktionerna ska finnas kvar på länsnivå och jag avvisar det förslag som kommit från LHD/LVM-utredningen om att lägga över allt ansvar på kommunerna.

Landets kommuner är i dag hårt pressade och dignar under en stor arbetsbörda, särskilt utsatta är socialförvaltningarna. I den situationen anser Alkoholkommissionen att det är lämpligt att lägga ännu mer sten på bördan genom att ge dessa förvaltningar ännu mer arbete. Kommuner försöker nu på allt sätt banta sin personalorganisation och den sociala sidan är inget undantag. Samtidigt ökar antalet utförsäkrade från arbetslöshetskassorna och spår på redan arbetstvingda förvaltningar.

I kommissionen har det bl.a. framskymtat en tro på att man genom avgiftsbeläggning av alkoholtillstånden ska kunna få in medel så att det ska täcka kostnaderna för tillståndsgivning och tillsyn.

Jag antar att avgiftssättningen måste ha rimliga proportioner för att krogen ska kunna existera. Låt oss kalkylera med en avgift på 5 000 kronor. Har en kommun 20 krogar så förstår var och en att det inte räcker till att inrätta en tillsyn värd namnet. Själva arbetet med tillståndsgivningen kan säkert gå enligt självkostnadsprincipen men knappast tillsynen. Då skulle det bli för dyrt att starta en krog.

Det var en sida av problemet. Men detta kan kanske lösas när kommun-krisen är över och de kommunala förvaltningarna tillåts expandera. Men i dagsläget ser det mörkt ut och Alkoholkommissionens förslag verkar vara i otakt med tiden.

Kommunerna har för närvarande tillräckliga problem med alla uppgifter som statsmakterna nu lägger ut på dem: Äldrevård, primär sjukvård, miljövård, psykiatrisk vård, skolansvar, riksfärdtjänst, etc. I den floden av nya uppgifter är det knappast alkoholpolitiken som kommer att prioriteras. Den har länge varit eftersatt och när nu även länsstyrelserna frigörs från huvudansvaret för tillsynen av krogarna så är det fara värt att det inte blir någon tillsyn alls.

Ett annat problem är kompetensen. Det är bara i de riktigt stora kommunerna som det i dag finns en kompetens på detta område. Alkoholkommissionen har antagligen förlitat sig på att någon högre makt ska ingripa och ge kommunerna en kompetens för att hantera LHD-frågorna. Det är en grannliga uppgift att på rätt sätt sköta tillsynen av restauranger. Det är ibland en hård värld som alkoholhandläggare möter och ska tampas med. Det behövs utbildning, erfarenhet och en social kompetens för att klar den uppgiften. Den finns inte i kommunerna.

Hur blir det med tillsynen i små och medelstora kommuner där alla känner alla? Där krögaren, som kanske har stora ordningsproblem på sin krog, är bäste vän med kommunstyrelsens ordförande. Eller där kommunstyrelsens ordförande också sitter som ordförande i den av kommunen ägda hotellanläggningen? Jag tror inte att det regelsystem som kommissionen föreslagit kan undanröja den problematiken.

Jag befarar också, av nödvändighet, att kommunens hantering av serverings-tillstånden och tillsynen i stora delar kommer att bli rutinmässig. Stämpelavgift inbetalas och tillståndet skrivs ut. Det blir sedan polisens sak om det blir bråk. I nuläget vill jag därför att tillståndsgivning och tillsyn sköts av länsstyrelserna.

Kommunernas vetorätt

Den kommunala vetorätten bör bibehållas tills vi av EG-domstolen tvingas att avskaffa denna. Den kan försvaras på samma sätt som vi vill försvara Systembolaget. Dvs. med hänvisning till folkhälsan och hävd. Kommunerna bör i större utsträckning uppmuntras att använda sig av sin vetorätt och göra detta till ett vasst alkoholpolitiskt instrument.

Bryggeriernas rätt till partihandel

När det gäller bryggeriernas rätt till partihandel med öl så har den frågan behandlats i annan ordning av regeringen. Alkoholkommissionen har också behandlat denna problematik och i en skrivelse sagt att frågan bör avgöras i samband med den proposition som regeringen lägger med kommissionens betänkande som underlag.

I och med 1977 års alkoholpolitiska beslut fick bryggerierna rätt att sälja starköl direkt till restaurangerna. Härigenom har bryggeriernas marknadsföring underlättats. Det har t.ex. blivit lättare att lansera nya produkter först i restaurangledet och därefter skapa eftgerfrågan i systembutikerna. I och med att nu öl klass II får säljas fritt får de ännu fler möjligheter att exponera sina produkter.

Den närmaste kontakten mellan bryggeribranschen och restauratörerna har också lett till att bryggerierna i ökad utsträckning har engagerat sig finansiellt i restaurangerna. Bryggerierna har då använt sig av t.ex. speciella rabattsystem, marknadsföringsbidrag, fördelaktiga lån och borgensåtaganden. Detta ökade ekonomiska engagemang i restaurangrörelsen från bryggeriernas sida står i strid med en princip i svensk alkoholpolitik, nämligen att tillverknings- och serveringsleden skall hållas strängt åtskilda i fråga om drift och ansvar.

Jag vill därför att de regler som gällde före år 1977 åter ska införas. Dvs. ett förbud för bryggarna att idka partihandel med starköl och att all försäljning av alkohol över 2,8 viktprocent ska skötas av Systembolaget. Jag tror att ett snabbt beslut även kan gagna EG-förhandlingarna så att man där klart ser vår vilja att styra alkoholförsäljningen genom monopolbolaget. Systembolaget fick då också en möjlighet att informera om snyggare marknadsföring av ölprodukter.

WHO-målet

Jag känner stor osäkerhet om Alkoholkommissionen med sina ändringar i LHD tar hänsyn till Världshälsoorganisationen mål att sänka alkoholkonsumtionen med 25 procent till år 2000.

Med förslagen om friare försäljning av öl klass II och genom att tillåta minibarer så kommer tillgängligheten av alkohol att öka i samhället. Den ökade exponeringen kommer att öka tillgången och troligtvis påverka konsumtionen i positiv riktning. Därmed skulle också de alkoholrelaterade skadorna öka i omfattning. Jag anser att dessa två beslut inte är förenligt med WHO:s mål.

Slutligen finner jag Socialstyrelsens tillsynsansvar vara otillräckligt behandlad av kommissionen, men detta kan bero på tidsnöd. Socialstyrelsens åtagande i sammanhanget ser mest ut som en papperstiger; råd och anvisningar, följa utvecklingen, etc. Det skulle kännas mer tillfredsställande med en handfastare tillsyn. Jag vill att Socialstyrelsen regionalt blir med aktiv i sin tillsynsroll. Socialstyrelsen har nu en regional organisation för tillsyn av landets hälso- och sjukvård. Den skulle kunna byggas ut för att ge mer praktisk hjälp åt kommunerna i LHD-frågor. Alternativt kan detta ske inom ramen för Folkhälsoinstitutets verksamhet.

Reservation av ledamoten Sten Svensson (m)

Inledning

Den borgerliga regeringen deklarerade i sin regeringsförklaring den 4 oktober 1991 följande vad avser alkoholpolitiken:

"En bred alkoholpolitisk kommission tillsätts för att utvärdera den hittillsvarande politiken och för att forma en framtida strategi, bland annat i EG-perspektivet. Kartläggningen av de familjesociala konsekvenserna, till exempel barnens situation i missbrukarfamiljer, bör ingå i uppdraget liksom en utvärdering av alkoholistvården. Nyttan av gällande regler bör bedömas och onödigt krångel undanröjas".

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen den 19 december 1991 en alkoholpolitisk kommission. Enligt kommittédirektiven skall utredningen vara klar före utgången av 1993.

Det första delbetänkandet innehåller förslag till förändringar av Lagen om handel med drycker (LHD).

Alkoholpolitikens mål skall vara att upprätta en balans mellan den enskildes frihet under ansvar å ena sidan och riskerna för missbruk å den andra.

Från moderat sida är det därför en bestämd uppfattning att många av de bestämmelser och regler som återfinns i just LHD är sådana som enligt regeringsförklaringen "bör bedömas" och "undanröjas".

Därför är det förvånande att utredningens majoritet med några få undantag inte föreslår fler liberaliseringar och förenklingar av lagen än vad som är fallet. Särskilt som det funnits vissa tecken i utredningen på en vilja att verkligen föreslå tydliga och klara avregleringar.

Det är och förblir självbedrägeri att tro att en starkt restriktiv politik gentemot näringsställens möjlighet att servera alkoholhaltiga drycker skulle ha mer än en mycket marginell inverkan på den totala alkoholkonsumtionen. Särskilt inte som vi vet att endast ca tolv procent av all alkoholförtäring i Sverige sker på restauranger och andra offentliga inrättningar. Vår utgångspunkt är att starkare gemenskaper minskar riskerna för missbruk. Förbättrade förutsättningar för att servera vin, öl och sprit till rimliga priser och under rimliga förhållanden ökar restaurangers konkurrenskraft gentemot hemmadrickande i avskildhet och utan social kontroll.

Därför ser jag det som nödvändigt att politiken förändras i syfte att ge människor bättre möjlighet att umgås och träffas på restauranger, pubar och barer. Självfallet behöver inte detta ske i samband med alkoholförtäring. Men samtidigt är alkohol en sällskapsdryck med en mycket lång historia även i vårt land. Kan vi därför "avmystifiera" alkoholkonsumtionen, även på restauranger, har vi nått långt.

De förslag till förändringar i LHD som utredningsmajoriteten står bakom är tyvärr inte ägnade att främja denna målsättning. För det första innebär den föreslagna lagstiftningen, enligt min mening, att folk i gemen även fortsättningsvis kommer att uppfatta lagen som politiskt förmynderi. Det gäller t.ex. bestämmelser om tidsbegränsning, mattvång och liknande. Det är betänkligt när lagstiftning inte på långt när är anpassad till en i samhället i stort uppfattad norm.

Vad gäller den svenska alkohollagstiftningen i allmänhet och LHD i synnerhet är dessa exempel på hur lagstiftningen inte på något sätt står i samklang med vad människor i allmänhet anser vara sansat och nödvändigt. Risken med att behålla en så rigid lagstiftning är att förståelsen för nödvändiga och effektiva åtgärder riktade mot stor- och överkonsumenter av alkohol blir mindre och därmed försvåras. Det är mycket allvarligt, och innebär i förlängningen att vi aldrig kommer att hjälpa denna stora grupp.

Alkoholkommissionen kommer i ett senare betänkande att återkomma till nödvändigheten av en effektivare behandling av missbrukare, vikten av ökad information och upplysning och andra åtgärder. Därför berörs inte detta här. Jag önskar dock betona vikten av att insatser riktas mot den grupp av befolkningen som konsumerar 50 procent av all alkohol men som endast utgör tio procent av befolkningen.

Lagförslagen

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att den föreslagna lagtexten bör ha följande utformning:

40 §

Utredningens förslag

"Vid tillståndsprövning skall särskilt beaktas om serveringen riskerar att medföra alkoholpolitiska olägenheter, sökandes lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.

Den som söker tillstånd skall visa att han är lämplig att bedriva servering av alkoholdrycker och att serveringsstället är tjänligt för ändamålet.

Tillståndsmyndigheten skall ta särskild hänsyn till att sökanden visar sig lämplig med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Om serveringen kan befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt får tillstånd vägras även om sökanden uppfyller kraven i första stycket".

Mitt förslag

"Vid tillståndsprövning skall beaktas sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholhaltiga drycker med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter gentemot denna lag."

Kommentar

Det är väsentligt att all lagtext är tydlig och korrekt. Majoritetens förslag till lagtext vad avser 40 § är onödigt överarbetad. Jag kan inte dela majoritetens förslag till skrivning i paragrafens sista stycke. Det är omöjligt för en tillståndsmyndighet att objektivt kunna bedöma vad som är en alkoholpolitisk olägenhet. Jag anser att detta endast kan och skall bedömas i efterhand. Anses det förekomma olägenhet får tillståndsmyndigheten dra in det givna tillståndet. Detta regleras också på annan plats i lagen.

41 §

Utredningens förslag

"Serveringstillstånd till allmänheten får endast meddelas serveringsställe med kök som är godkänt för allsidig matlagning och som tillhandahåller lagad mat.

Tillfälligt tillstånd och tillstånd till slutet sällskap får endast meddelas serveringsställe som tillhandhåller lagad mat.

Utan hinder av första eller andra stycket får serveringstillstånd meddelas för vin och starköl i foajé till teater eller konsertlokal. Alkoholservering får dock endast ske i pauser under pågående föreställning.

Servering av alkoholdrycker från s.k. minibarer på hotellrum får endast ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Socialstyrelsen får meddela närmare bestämmelser om serveringens bedrivande.

Den som har meddelats tillstånd enligt tredje eller fjärde stycket får även servera öl."

Mitt förslag

"Utöver serveringsställe med kök som är godkänt för allsidig matlagning och som tillhandahåller lagad mat får serveringstillstånd också ges till barer och pubar utan kök för matlagning om den sökande uppfyller kraven i 40 §.

Serveringstillstånd för vin, starköl och sprit till allmänhet eller till slutna sällskap får meddelas till teatrar och konserthus utan krav på restaurangkök eller lagad mat. Minibarer på hotellrum kräver inget särskilt tillstånd."

Kommentar

Resultatet av de nuvarande bestämmelserna och de som utredningsmajoriteten föreslår, är att vi har en minst sagt outvecklad restaurangkultur i vårt land. Möjligheten att gå ut och bara ta sig ett glas öl eller vin på kvarterspuben och träffar grannar och vänner saknas i stor utsträckning i Sverige. I stället har svenskarna vant sig vid att dricka i hemmen, innan de går ut. Allt för ofta blir konsumtionen därigenom betydligt större än om det varit möjligt att besöka en enkel bar eller pub.

Genom mitt förslag skulle man öppna möjligheten att driva kvarterspubar och små barer där människor i ett grannskap kan umgås. I t.ex. Storbritannien finns ca 70.000 kvarterspubar, där människor kan ta sig ett glas och där tillståndsinnehavaren inte är tvingad att servera mat.

Förslaget att vin och starköl endast får serveras i pauser under pågående föreställning är ytterligare ett exempel på en onödig lagreglering. Det torde vara mycket sällan människor besöker t.ex. en teater eller konsert primärt för att under andra stunder än i pausen dricka alkohol! Det är dessutom i högsta grad rimligt att man skall kunna ta sig t.ex. ett glas vin både före och efter en föreställning för att under trevliga former diskutera sina kulturupplevelser. Internationellt ses detta som en självklarhet. Jag anser också att sprit skall få serveras på teatrar och konserthus.

Vad gäller frågan om minibarer på hotell menar jag att det inte särskilt måste regleras på det sätt som föreslås i majoritetens förslag.

46 §

Utredningens förslag

"Servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 och bör avslutas senast 01.00. Tillståndsmyndigheten får i det enskilda fallet förordna om förlängd serveringstid, dock längst till klockan 03.00.

Serveringsställe skall var utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång (stängningstid).

Bestämmelserna i denna paragraf skall inte tillämpas för minibar i hotellrum."

Mitt förslag

Paragrafen bör helt tas bort.

Kommentar

Sverige bör anpassa sin lagstiftning när det gäller serveringstider till vad som är fallet i praktiskt hela den västliga världen, inklusive vårt grannland Norge. De nuvarande tidsbegränsningarna fyller ingen som helst alkoholpolitisk funktion. I en tid då människor reser världen runt och vänjer sig vid att det är den enskilde individen som bestämmer när han eller hon vill börja och sluta dricka alkohol, blir det barockt att man i Sverige tror sig uppfylla något högre alkoholpolitiskt mål med att reglera serveringstider.

Ett av resultaten av den förda, och den nu föreslagna politiken, har i storstäderna blivit att antalet svartklubbar ökat och ökar. Bara i Stockholm finns ett drygt tiotal. Dessa öppnar vid tretiden på morgnarna, när de lagliga och skattebetalande näringsställena och klubbarna stänger. Verksamheten sker utan "tillståndsmyndighetens" insyn och utan att de lagliga serveringsställena har en chans att konkurrera. Vad man än säger om svartklubbarna är de ett bevis på att det finns en efterfrågan på sena – eller tidiga – nöjen vad än politikerna anser och tycker.

Det måste, även ur ett alkoholpolitiskt perspektiv, anses bättre att tillåta godkända näringsställen, som dessutom betalar skatt och andra avgifter, att ha öppet när och om det finns en efterfrågan, än att genom nuvarande lagstiftning och regler mer eller mindre uppmuntra en okontrollerbar verksamhet.

Mot denna bakgrund finns det all anledning att helt ta bort 46 §.

50 §

Utredningens förslag

"Priser på alkoholdrycker får vid servering ej sättas lägre än detaljhandelspriset för varan jämte skäligt tillägg för serveringskostnaden. Priset skall avvägas så att försäljning av drycker med högre alkoholhalt ej främjas."

Mitt förslag

"Priser på alkoholdrycker bör vid servering ej sättas lägre än detaljhandelspriset för varan."

Kommentar

Få, om ens något, näringsställe skulle sätta ett pris som understeg inköpspriset! Om någon nu mot förmodan gjorde detta skulle han eller hon snabbt inse det orimliga i detta. Därför finns det ingen anledning att ha en lagtext som förutsätter att näringsidkaren inte bedriver en för honom ekonomiskt sund och hållbar verksamhet.

I och med att det sedan snart ett år tillbaka finns ett skattesystem som tar hänsyn till alkoholhalten anser jag inte att den andra meningen är nödvändig. Skattesystemet är konstruerat på ett sådant sätt att drycker med högre alkoholhalt inte främjas.

NY §

Utredningens förslag

"Särskild måttfullhet skall iakttas när alkoholdrycker används i restauranger-
nas marknadsföring".

Mitt förslag

Paragrafen skall tas bort.

Kommentar

Regeringspartierna var i oktober 1991 i regeringsförklaringen överens om att onödigt krångel skall tas bort ur den svenska alkoholpolitiken. Det är mot den bakgrunden mycker märkligt att majoriteten föreslagit en ytterligare bestämmelse vars syfte är att öka snarare än att minska krånglet. Bestämmelsen fyller ingen praktisk funktion och bör därför inte föras in i lagstiftningen.

Övriga förändringar

Utöver att 30-33, 39, 43, 45, 47, 48, 51, 52, 58, 61 och 62 §§ föreslås upphöra anser jag att 9 § om kravet på alkoholfria alternativ skall utmönstras. Efterfrågan på alkoholfria alternativ kommer alltid att finnas och det är en självklarhet att ett näringsställe tillgodoser denna efterfrågan. För detta behövs inte en särskild bestämmelse.

Vidare anser jag att 14 § bör slopas. Denna bestämmelse förbjuder försäljning av starköl med högre alkoholhalt än 4,5 viktprocent. Denna typ av öl får endast exporteras. Jag anser att det inte finns något skäl att förbjuda starköl med en högre viktprocent än 4,5. Men eftersom denna paragraf ej har behandlats i detta betänkande, återkommer jag.

Utredningens majoritet föreslår ett tillägg till 23 § andra stycket vad avser rätten för tillverkare av starköl att sälja sina produkter. Tillägget synes vara litet, men får stora konsekvenser. I dag är det nämligen möjligt för slutna sällskap att köpa öl direkt från producenterna. Genom att majoriteten nu föreslår att det andra stycket avslutas med orden "...till den som har meddelats stadigvarande serveringstillstånd." stoppas denna möjlighet, vilket jag inte anser fyller någon alkoholpolitisk roll. Jag anser att de nuvarande bestämmelserna i 23 § andra stycket skall fortsätta gälla.

Vad avser 37 § biträder jag majoritetens förslag till förändringar vad gäller själva lagtexten. Däremot reserverar jag mig mot tillämpningen av 37 § i följande två avseenden.

Majoriteten skriver att ett varierat utbud av lagad mat skall tillhandahållas även vid trafikservering för att tillstånd till servering av alkohol skall kunna ges. Detta krav innebär, vilket majoriteten också konstaterar, att det inte skall vara möjligt att servera sprit, vin eller starköl på inrikesflyget om man inte samtidigt har ett varierat matutbud. Det torde vara helt uppenbart att detta är omöjligt på inrikesflyget. Jag har tidigare hävdats att det skall vara möjligt att erhålla tillstånd för servering av alkohol utan krav på mat. Detta krav från min sida vidhåller jag självfallet även när det gäller trafikservering.

För det andra menar majoriteten att det i förordningen till LHD skall införas en bestämmelse om att tillståndsbevis skall anslås på väl synlig plats i serveringslokalen. Detta kan inte betraktas som någonting annat än ett byråkratiskt påfund som i sak inte fyller någon som helst alkoholpolitisk funktion och därför saknar värde.

Vad gäller 42 § anser jag att den också bör utmönstras. Om en restauranglokal byggs om skall detta vara föremål för kontroll enligt bygglagstiftningen och yrkesinspektionens respektive hälsovårdsmyndighetens bestämmelser. Jag ser inget skäl till varför tillståndsmyndigheten behöver ge tillstånd till detta.

När det gäller bestämmelsen i 42 § om drinkbarens storlek har jag redan framför att jag anser att det skall vara tillåtet utan krav på kök och matsal varför det inte finns några skäl till att ha bestämmelse om drinkbarens storlek och läge.

Även 53 § om förbud mot att vidtaga åtgärder på serveringsställe för att förmå gäster att inköpa alkohol bör utmönstras ur lagstiftningen. Den hänger ihop med den av majoriteten föreslagna nya paragrafen om måttfullhet vid marknadsföring. Båda bestämmelserna torde vara ytterst svåra att efterleva och gränsdragningsproblem kan bli vanliga vid bedömning vad som ej är tillåtet enligt 53 § respektive den nya paragrafen.

Jag anser dessutom att 55 § som förbjuder förvaring av malt- och läskedrycker i annat kärl än i vilken drycken har levererats av tillverkaren bör avskaffas. Även denna bestämmelse är ett exempel på onödig byråkrati som inte fyller någon alkoholpolitisk funktion.

LHD/LVM-utredningen

Alkoholkommissionen har också redovisat sin syn på betänkandet "Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården" (SOU 1993:31). I detta betänkande föreslås förändringar av §§ 65-69 avseende tillståndsmyndighet samt kontroll av lagens efterlevande. Betänkandet föreslår att såväl tillståndsgivningen som kontrollen skall överföras till kommunerna. Jag biträder majoritetens förslag att tillståndsgivningen och tillsyn skall föras över till kommunerna (§§ 57-62). I likhet med majoriteten anser också jag att det kommunala beslutet skall kunna prövas i domstol.

Det är dock märkligt att majoriteten anser att kommunerna har kompetens att bedöma tillståndsansökningar, men inte anser att samma kompetens råder att kontrollera givna tillstånd. Enligt min mening är det logiskt att hela tillstånds- och kontrollinstrumentet förs över till kommunerna. Såväl praktiska, som ekonomiska och rättssäkerhetsskäl talar för att tillståndsgivning, tillsyn och rätt att fatta beslut om återkallelser m.m. hålls samman hos en och samma myndighet i enlighet med vad som föreslås i SOU 1993:31 §§ 65-69.

Slutligen reserverar jag mig mot de specialmotiveringar jämte de förslag till tillämpningsföreskrifter som majoriteten föreslår i de delar där jag i denna reservation har tagit ställning till förmån för en annan lagtext.

Särskilt yttrande av sakkunniga Anita Sundin (Svenska Kommunförbundet)

Alkoholpolitiska kommissionen anser att tillståndsprövning samt tillsyn enligt LHD skall vara en kommunal uppgift, medan återkallelse av tillstånd skall handhas av länsstyrelsen. Jag delar inte denna uppfattning. Tillståndsprövning, tillsyn samt återkallelse skall ligga på en och samma myndighet, kommunen. Mitt ställningstagande bygger jag på följande resonemang:

1. Funktionerna tillståndsprövning-tillsyn-återkallelse av tillstånd hänger samman. Så är också regelsystemet uppbyggt i dag när uppgifterna ligger på länsstyrelsen. Enklast är att citera LHD/LVM-utredningen (SOU 1993:31) där enighet rådde om att funktionerna bör hållas samman hos en och samma myndighet (kommunen):

"Det finns ett naturligt samband mellan dessa tre funktioner, vilka vilar på samma förutsättningar och ger varandra inbördes stöd. Tillståndsmyndigheten vet vad som uppgivits i samband med ett tillståndsbeslut och vad som särskilt behöver uppmärksammas vid tillsynen. Vad som framkommer vid tillsynen är viktig information både för bedömningen av nya tillståndsansökningar och för att bedöma om förutsättningarna för ett tidigare lämnat tillstånd brister eller har ändrats. Det är också angeläget att det sker en konsekvent bedömning i samtliga dessa avseenden så att inte tillståndshavare, som följer av tillståndsmyndighetens angivna villkor, riskerar att råka ut för ingripanden från en annan myndighet med en annan uppfattning i samma frågor. Ett extremt exempel på möjliga konsekvenser av en uppdelning av funktionerna är att kommunen först beviljar ett tillstånd som länsstyrelsen sedan omedelbart återkallar på grund av en annan bedömning vad LHD kräver."

2. Alkoholpolitiska kommissionen anför att "det är svårt att tänka sig att ett beslut kom återkallelse av ett serveringstillstånd skulle kunna bli föremål för politisk omröstning i kommunal nämnd. Här finns risk för att andra faktorer än strikt alkoholpolitiska vägs in i beslutsunderlaget på ett icke önskvärt sätt. En risk för näringspolitiska hänsyn; flera personer kan bli arbetslösa eller att intressekonflikt uppstår inom kommunen i de fall åtgärder övervägs gentemot kommunalt ägda restauranger. (Det är inte ovanligt att stadshotellet drivs i kommunal regi.)"

Kommissionen visar i detta sammanhang ett kraftigt misstroende mot kommunerna. Ledamöterna i kommunala nämnder har att följa de författningsregler som gäller för verksamheten. Kommunerna är vana att hantera sanktioner och frågor med motstridiga intressen. Uppgiften utgör myndighetsutövning och ledamöterna beslutar under straffansvar (tjänstefel). Så har t.ex. en byggnadsnämnd att följa specialreglerna i Plan- och bygglagen (SFS 1987:10) vid sanktioner mot svartbyggen. Samma gäller förelägganden enligt Miljöskyddslagen (SFS 1969:387).

En kommunal nämnd som anförtros uppgifter enligt lagen om handel med drycker måste naturligtvis följa reglerna i denna.

3. Kommissionen menar att återkallelsebesluten skall ligga på länsstyrelsen då dessa beslut kräver "rättssäkerhet, opartiskhet och juridiska kunskaper". Enligt kommissionen är således kommunerna kompetenta att sköta *en* myndighetsuppgift (tillståndsprövningen) men inte en annan (återkallelsen). Kommissionen hävdar att just återkallelse-

besluten får långtgående konsekvenser för den enskilde. Det kan naturligtvis också ett vägrat tillstånd få. Också tillståndsprövningen kräver rättssäkerhet, opartiskhet och juridiska kunskaper. Kommissionens ställningstagande är inkonsekvent.

4. Uppdelningen av tillståndsuppgifter och sanktioner på två olika myndigheter kan medföra merarbete, minskad effektivitet och ökade kostnader.

... bestond in het algemeen uit een aantal ...
... met het oog op de ...
... van de ...

... (bijvoorbeeld ...)
... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

... (bijvoorbeeld ...)

Kommittédirektiv

Alkoholpolitisk kommission

Dir. 1991:124

Beslut vid regeringssammanträde 1991-12-19

Chefen för socialdepartementet, statsrådet B. Westerberg anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en parlamentarisk kommission med bred sammansättning tillkallas med uppgift att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden – bl.a. i ett EG-perspektiv. Kommissionen skall även kartlägga alkoholmissbrukets familjesociala konsekvenser och göra en översyn av vården av alkoholmissbrukare.

Bakgrund

En alltför hög konsumtion av alkohol för med sig omfattande sociala och medicinska problem. Missbruk medverkar till social utslagning, problem på arbetsmarknaden och familjeproblem. Missbruket har en stark koppling till våld och andra former av brott, det ligger bakom en lång rad olyckor och sjukdomar och orsakar för tidig död. Missbruket av alkohol fungerar också ofta som en inkörsport till andra slag av missbruk. Samhällets kostnader för t.ex. socialtjänst och sjukvård, produktionsbortfall och arbetsrehabilitering är mycket höga. Härtill kommer det psykiska, sociala och ekonomiska lidande som drabbar enskilda missbrukare och deras anhöriga.

Genom 1977 års alkoholpolitiska beslut lade riksdagen under stor enighet fast grunderna för den alkoholpolitik som i det väsentliga alltjämt tillämpas (prop.1976/77:108, SkU 40, rskr. 231). Det innebär att hanteringen av alkoholdrycker omgärdas med ett regelsystem vars syfte är att begränsa alkoholens skadeverkningar. Det sker bl.a. genom prispolitiken och genom att Systembolaget har monopol på huvuddelen av detaljhandeln med alkoholdrycker. Dessutom regleras restaurangserveringen av alkoholdrycker i syfte att den skall ske återhållsamt, under kontrollerade former och med socialt ansvar. Social hänsyn skall tas framför allt för att skydda ungdomar. Samhället satsar

dessutom avsevärda medel för att genom information och opinionsbildning begränsa konsumtionen och alkoholskadorna.

Hösten 1989 uttalade riksdagen i enlighet med socialutskottets betänkande (SoU 1989/90:2) En aktiv alkoholpolitik m.m. att alkoholfrågan måste sättas i blickpunkten. En större medvetenhet om alkoholens skadeverkningar och en större förståelse för behovet av alkoholpolitiska åtgärder måste enligt utskottet skapas. Vidare ansåg utskottet att åtgärderna borde utgå från 1977 års alkoholpolitiska beslut. Dock borde insatserna i vissa avseenden anpassas till samhällsförändringar och ny kunskap inom alkoholforskningen.

Alkoholkonsumtion och alkoholskador

Vid en internationell jämförelse är den genomsnittliga alkoholkonsumtionen i Sverige relativt låg. De alkoholbetingade medicinska skadorna är också av betydligt mindre omfattning än i länder med högre genomsnittlig alkoholkonsumtion.

Ändå ger alkoholen upphov till avsevärda sociala, samhällsekonomiska och medicinska problem även i vårt samhälle. Enligt en vanlig uppskattning dricker 300 000 svenskar så mycket alkohol att det har en negativ inverkan på deras hälsa, familjeliv och arbete.

De senaste decenniernas internationella alkoholforskning har gett en i huvudsak entydig bild av ett samband mellan den totala alkoholkonsumtionen i ett samhälle och dödligheten i alkoholbetingade sjukdomar. Inte minst högkonsumenter, den grupp om ca 10 procent av befolkningen som konsumerar 50 procent av alkoholen, utgör ett stort problem. En stegrad total alkoholkonsumtion åtföljs med stor sannolikhet av en ökning också av antalet högkonsumenter, vilket i sin tur som regel leder till att den alkoholrelaterade sjukligheten och dödligheten stiger. Omvänt gäller att en minskning av den totala alkoholkonsumtionen i ett samhälle leder till färre alkoholskador och lägre dödlighet.

Från andra världskriget och framåt har den genomsnittliga alkoholkonsumtionen i Sverige, som den framgår av den officiella försäljningsstatistiken, ökat påtagligt. Under de tre första efterkrigsdecennierna praktiskt taget fördubblades konsumtionen per invånare. Under perioden 1976 -1984 minskade alkoholförsäljningen med drygt 20 %. Därefter kom en ny period av relativt kraftig konsumtionsökning. Under de två senaste åren har återigen en viss mindre tillbakagång kunnat registreras. Fortfarande ligger emellertid alkoholkonsumtionen per invånare (15 år och äldre) ca 60 % över 1946 års nivå (4,0 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre år 1946, jämfört med 6,4 liter år 1990).

Härtill kommer den konsumtion som inte registreras i officiell försäljningsstatistik, det s.k. mörkertalet. Hit räknas bl.a. hemtillverkat vin, privat införsel av alkohol, olovlig tillverkning av spritdrycker och konsumtion under utlandsvistelser.

Alkoholfrågan i Sverige och i Europa

Våra dryckestraditioner är en del av den svenska kulturtraditionen och livsstilen. Sverige tillhör av tradition de s.k. spritländerna. Det typiska för spritländerna är att drickandet i stor utsträckning är koncentrerat till veckosluten och vissa högtider. Man dricker sig ofta berusad. Våldsbrottslighet och olyckshändelser har starka samband med denna typ av drickande.

I vinländer som t.ex. Frankrike, Italien, Portugal och Spanien dricks vin i stor utsträckning som vardaglig måltidsdryck och det är inte kulturellt accepterat att dricka sig redlöst berusad. Att alkoholbruket är en integrerad del av vardagslivet leder till höga konsumtionsnivåer, vilket i sin tur för med sig utbredda medicinska skador och alkoholrelaterad dödlighet.

Under efterkrigstiden har vi kunnat se en tydlig tendens till att dryckesmönstren internationaliseras, särskilt inom EG-länderna. Men även i Sverige har det skett en långsiktig förändring av dryckesvanorna, bl.a. mot minskad spritkonsumtion och ökad vin- och ölkonsumtion.

Under det senaste årtiondet har man i bl.a. en rad europeiska länder blivit alltmer medveten om att alkoholskadorna utgör ett av de stora folkhälso-problemen. Som en del av den s.k. Hälsa för alla-strategin har det inom Världshälsoorganisationen (WHO) framförts som ett mål att alkoholkonsumtionen skall pressas tillbaka med minst 25 % under perioden 1980 – 2000, vilket Sverige ställt sig bakom. I flera europeiska länder förs nu diskussioner om möjligheterna att reducera alkoholkonsumtion och -skador genom både utökade informationsinsatser och åtgärder för att begränsa utbudet av alkohol, t.ex. genom förbud mot eller inskränkningar i rätten att sprida reklam för alkoholdrycker. Även dryckesskatternas betydelse för folkhälsan har uppmärksamats.

EG och alkoholpolitiken

Riksdagen har vid flera tillfällen slagit fast att det europeiska integrationsarbetet från svensk sida inte får bedrivas så att en effektiv svensk alkoholpolitik försvåras.

Den svenska alkoholpolitikens mål att pressa tillbaka alkoholkonsumtion och alkoholskador ligger fast. Medlen för att nå detta mål måste även i fort-

sättningen vara dels en kombination av insatser för att förbättra kunskaper om alkoholbruket och påverka attityder till det, dels åtgärder för att begränsa alkoholens tillgänglighet.

På längre sikt är det emellertid sannolikt att den europeiska integrationsprocessen får återverkningar även inom detta område. Det gäller främst prispolitiken. Sverige hör sedan länge till de länder som har en relativt sett hög, alkoholpolitiskt motiverad, beskattning av alkoholdrycker. Det finns i och för sig inga planer inom EG att genom bindande direktiv åstadkomma att skatten på alkohol ligger på samma nivå i alla medlemsländer. Å andra sidan är det troligt att harmoniseringen på sikt kommer att påverka medlemsländernas alkoholpriser i utjämnande riktning. En friare handel och minskade gränskontroller kan under alla förhållanden leda till att det blir svårare att använda priset som alkoholpolitiskt instrument.

Vad gäller den svenska alkohollagstiftningen i övrigt, finns det för närvarande ingen anledning att förmoda att den i något avgörande hänseende skulle vara oförenlig med EG:s regelsystem. Hittills har det emellertid inte utförts någon samlad genomgång av de olika alkohollagarna och av ev. behov av revideringar med hänsyn till kravet på anpassning till EG:s regelsystem. Det framstår som angeläget att en sådan genomlysning nu kommer till stånd.

Onödiga regler bör utmönstras

Även om det för närvarande inte finns anledning att göra någon total översyn av alkohollagstiftningen, kan det finnas skäl att granska bestämmelserna också från en annan synvinkel. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla för att inte förtroendet för alkoholpolitikens grunder skall minska. Samtidigt som vi bör slå vakt om de delar av regelverket som har alkoholpolitisk betydelse, bör sådana bestämmelser som inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion kunna utmönstras. Härigenom kan lagstiftningen vinna i trovärdighet. Av samma skäl bör man ta vara på de möjligheter som kan finnas att åstadkomma en förenklad och förtydligad lagstiftning.

I detta sammanhang bör kommissionen särskilt uppmärksamma reglerna om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), liksom bestämmelserna om serveringens bedrivande och andra frågor som gäller alkoholserveringen. Kommissionen bör även analysera hur denna lagstiftning tillämpas i praktiken.

Att påverka efterfrågan

Om åtgärder för att begränsa alkoholens tillgänglighet kan sägas utgöra alkoholpolitikens ena grundsten, så är insatser för att påverka människornas efterfrågan på alkoholdrycker den andra. Härmed avses såväl förebyggande insatser, t.ex. att skapa drogfria fritidsmiljöer för ungdomar, som informations- och opinionsbildande verksamhet för att påverka människors alkoholkonsumtion. Hit hör även positiv information om de olika alkoholfria festdrycker som finns som alternativ.

Stora insatser har gjorts och görs inom detta område. I ett läge där det till följd av internationaliseringen och den europeiska integrationen kan bli svårare att begränsa alkoholens tillgänglighet genom prispolitiken, finns det emellertid skäl att lägga ännu större vikt vid detta attityd- och opinionsbildande arbete.

Alkohol- och drogområdet kommer att bli det mest omfattande verksamhetsområdet i det folkhälsoinstitut som inrättas den 1 juli 1992. I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut underströks starkt att information, opinionsbildning och andra förebyggande åtgärder bör ges en mer framträdande roll i den svenska alkoholpolitiken. Det rör sig både om insatser som riktar sig till befolkningen i stort och om mer selektiva satsningar riktade till t.ex. ungdomar eller gravida kvinnor. Det handlar vidare om såväl allmänt förebyggande insatser som åtgärder riktade till människor vilka befinner sig i riskzonen för att utveckla ett skadligt bruk av alkohol. Institutets verksamhet skall bygga på vetenskapligt väl förankrat underlag.

Vården av alkoholmissbrukare

Socialberedningen konstaterade i sitt betänkande (SOU 1987:22) Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget att de tunga alkoholmissbrukarnas sociala och medicinska situation har försämrats påtagligt under de senaste decennierna. Överdödligheten bland dessa alkoholmissbrukare har ökat dramatiskt, särskilt bland de yngre.

De missbrukare som har kontakt med socialtjänsten har det ofta under långa tidsperioder, men kontakterna är som regel sporadiska och oplanerade. Det saknas en kontinuitet i behandlingen, något som också gäller för de institutionsvårdade missbrukarna. Den öppna socialtjänstens uppföljning efter institutionsvård fungerar sällan på det sätt som förutsattes när socialtjänstlagen infördes. Samarbetet mellan socialtjänsten, sjukvården och andra samhällsinstitutioner är ibland dåligt utvecklat. Ofta vet man inom det ena av dessa områden inte att klienten respektive patienten är aktuell inom det andra.

Även socialstyrelsen har i olika rapporter redovisat att missbrukarvården i dag står inför stora problem. Det finns en brist på institutionsplatser för tunga missbrukare och det finns ett stort behov av att utveckla vårdens innehåll.

I många kommuner saknas det effektiva metoder för att klara vårderna av klienter med sammansatta problem, t.ex. psykiskt störda missbrukare och missbrukare med invandrarbakgrund. Det behövs bättre kunskap och kompetens för att arbeta med dessa grupper och bättre samarbete med landstingens psykiatriska vård.

Tvångsvården av vuxna missbrukare enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) dras vidare med såväl kvantitativa som kvalitativa brister.

Utredningen (S 1991:09) Institutioner inom ungdomsvården och missbrukarvården har bl.a. som uppgift att belysa missbrukarvårdens innehåll och organisation vad avser tvångsvårdens institutioner. Utredningen skall enligt direktiven vara slutförd den 15 januari 1992.

Kvinnors missbruk är ytterligare ett problemområde som kräver särskild belysning. Dryckesmönstret för kvinnor och män har blivit alltmer likartat. Missbruket bland kvinnor har ökat. Mycket tyder på att kvinnor som missbrukar snabbare blir utslagna och att de också fortare får såväl medicinska som sociala skador av sitt missbruk. Att nå dem med stöd eller vårdinsatser på ett tidigt stadium är därför särskilt viktigt.

Missbrukarvården har traditionellt utformats med utgångspunkt från männens behov. Under senare år har man blivit mer medveten om de problem som kvinnor möter i en manlig behandlingsmiljö. Fortfarande är dock kunskapen otillräcklig, framför allt kunskapen om de särskilda behov som kvinnliga missbrukare har och som kan kräva speciella behandlingsinsatser. En utveckling inom detta område skulle underlätta för kvinnor att själva söka vård.

En fråga som måste uppmärksammas särskilt i detta sammanhang är gravida kvinnors alkoholvanor. Varje år föds det alltjämt ett hundratal barn med grava och bestående skador till följd av moderns missbruk. Det finns undersökningar som visar att missbrukande kvinnor föder fler barn än genomsnittet. Det förhållandet att alkoholkonsumtionen ökar bland unga kvinnor kan innebära risker för att även antalet skadade barn ökar.

Missbrukets familjesociala konsekvenser

Alkoholmissbrukets ekonomiska, sociala och psykologiska följder för missbrukarens familj har bara i mycket begränsad utsträckning varit föremål för forskningens intresse. Det gäller inte minst frågan om vad det innebär för barn att leva med vuxna som har alkoholproblem.

De vuxnas alkoholmissbruk finns med som en av de vanligaste orsakerna till beslut om placering av barn i samhällsvård. Alkoholen spelar emellertid en destruktiv roll i långt fler fall än så. Det är rimligt att anta att det finns ett stort antal barn och ungdomar som far illa i det tysta på grund av föräldrarnas missbruk. Olika studier visar också att alkoholen ofta finns med i bilden vid såväl kvinnomisshandel som barnmisshandel och andra övergrepp mot barn.

En av de allvarligaste konsekvenserna för barn av vuxnas alkoholproblem är att barnen i stor utsträckning tvingas ta ett vuxenansvar som de inte är mogna för. Ett omfattande och okontrollerat drickande skapar en otrygg och labil miljö, vilket kan leda till störningar i barnets identitetsutveckling. Såväl svenska som utländska undersökningar visar också att psykosomatiska besvär, kamratproblem och skolsvårigheter är betydligt vanligare hos barn till alkoholmissbrukare än hos barn med i övrigt jämförbar bakgrund.

Olika metoder för att stödja missbrukares anhöriga har under senare år börjat utvecklas i flera länder. I Sverige har det t.ex. under 1980-talet skett en utbyggnad av familjebehandling inom institutionsvården. Även inom öppenvården har det familjeinriktade arbetet börjat utvecklas framför allt inom ramen för olika försöks- och utvecklingsprojekt. Det är angeläget att dessa nya vårdformer utvärderas kontinuerligt och att man därvid särskilt beaktar i vilken mån barnens behov tillgodoses.

Kommissionens uppdrag

Sett i ett längre tidsperspektiv har alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna i Sverige ökat påtagligt. Konsumtionsutvecklingen under senare delen av 1980-talet innebar vidare att vi då år från år avlägsnade oss från det mål om en minskning av alkoholkonsumtionen med minst 25 procent under perioden 1980 – 2000, som Sveriges regering och riksdag har ställt sig bakom.

Redan detta utgör skäl för att nu se över alkoholpolitiken, i syfte att finna mer effektiva vägar att förverkliga de alkoholpolitiska målen. Härtill kommer den europeiska integrationsprocessen. Den innebär i detta sammanhang bl.a. att utbytet kommer att öka dramatiskt på alla plan – ekonomiska, sociala, kulturella – mellan Sverige och länder som av tradition för en mindre restriktiv alkoholpolitik än den hos oss etablerade och som också har en avsevärt högre alkoholkonsumtion och fler alkoholskador.

Jag vill mot denna bakgrund föreslå att en parlamentarisk kommission med bred sammansättning tillkallas med främsta uppgift att formulera en strategi för att nå målet att minska den totala alkoholkonsumtionen och att begränsa alkoholens skadeverkningar.

Till grund för kommissionens överväganden bör bl.a. ligga en utvärdering av den hittills förda alkoholpolitikens effekter. Kommissionen bör därvid

också jämföra den svenska alkoholpolitikens mål och medel med den politik som andra jämförbara länder för på detta område. Kommissionen bör även beskriva skillnader i konsumtions- och skadenivåer mellan länderna och i möjligaste mån analysera effekterna av den förda politiken i olika länder. Kommissionen bör ha möjlighet att anlita såväl svensk som utländsk expertis i detta kartläggnings- och analysarbete.

I den mån kommissionen finner att delar av det svenska regelsystemet inom detta område behöver förändras med hänsyn till EG:s regelverk, bör kommissionen lägga fram förslag till sådan reviderad lagstiftning. Kommissionen kan även av andra skäl föreslå förändringar i lagstiftningen, om den t.ex. finner att vissa bestämmelser kan förenklas eller helt utmönstras för att de inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion. I andra fall kan reglerna behöva förtydligas eller skärpas för att bättre fylla ett alkoholpolitiskt syfte.

Kommissionen bör även lämna förslag till metoder att löpande följa även den icke registrerade alkoholkonsumtionen, för att ge regering och riksdag ett bättre underlag för alkoholpolitiska ställningstaganden.

Kommissionen bör vidare kartlägga och redovisa de ökade svårigheter att uppfylla de alkoholpolitiska målen som en svensk anpassning till EG kan inrymma. Kommissionen skall presentera förslag till insatser som medför att de alkoholpolitiska målen kan uppnås, även inom ramen för EG-integrationen. Kommissionen bör överväga hur det opinionsbildande och attitydpåverkande arbetet inom detta område kan förstärkas.

Kommissionen bör bedöma hur såväl de primär- som de sekundärpreventiva insatserna kan utvecklas ytterligare. Kommissionen bör i dessa delar samråda med organisationskommittén för det blivande folkhälsoinstitutet och med institutet, sedan detta bildats den 1 juli 1992. Kommissionen bör lägga fram förslag till långsiktig inriktning av folkhälsoinstitutets arbete med alkoholfrågorna.

Kommissionen skall vidare genomlysna de problem som föreligger inom vården av alkoholmissbrukare och bedöma behoven av förändringar av vårdformer och vårdinnehåll. De kvinnliga missbrukarnas vårdbehov skall därvid uppmärksammas särskilt.

Kommissionen skall också kartlägga och analysera missbrukets konsekvenser för missbrukarnas familjer och bedöma vilka insatser som behöver göras för att möta de anhörigas, särskilt barnens, behov av stöd.

Kommissionen bör avsluta sitt arbete före utgången av år 1993.

För utredningen gäller direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning samt direktiven (dir. 1988:43) om beaktande av EG-aspekten.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigard chefen för socialdepartementet

- att tillkalla en kommission – omfattad av kommittéförordningen (1976:119)
 - med högst 11 ledamöter, med uppdrag att utvärdera alkoholpolitiken och utforma en ny alkoholpolitisk strategi, att göra en översyn av vården av alkoholmissbrukare och att genomföra en analys av alkoholmissbrukets familjesociala konsekvenser,
 - att utse en av ledamöterna att vara ordförande, samt
 - att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns anslag A 2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Socialdepartementet)

Hemslöjd

Med hänsyn till vad nu har anförts berättas jag nu återgå till de
 myndiga barn för socialarbetare och
 - in bildning av konjugation - emellan 26 konjugationsformer (20:119)
 - och berätt II berättas med uppgift om några afbildningar och
 uttryck om ny affektiva stämning, som gör att översyn värdig av
 alkoholens betydelse och att genomgå en analys av alkoholens
 betydelse för
 - att inte en av ledningarna är av vilkårens sam-
 - att berätta om alkoholens betydelse och om att berätta om kon-
 - juration.
 Vidare berättas om att berättas berättas om konjugation skall berätta
 om betydelsen avlag A. Ljudningarna m.

Barn

Konjugation avlag sig till för barnens översyn och berättas barn
 berättas

(20:119)

Sammansättning av alkoholpolitiska kommissionen

Ordförande

Ingemar Mundebo, generaldirektör vid Riksrevisionsverket

Ledamöter

- Ingrid Andersson, riksdagsledamot (s)
- Karin Israelsson, riksdagsledamot (c)
- Bert-Inge Karlsson, socionom (kds)
- Peter Kling, riksdagsledamot (nyd)
- Owe Larsson, politisk sekreterare (v)
- Ulla Orring, riksdagsledamot (fp)
- Sverre Palm, riksdagsledamot (s)
- Gabriel Romanus, verkställande direktör vid Systembolaget
- Sten Svensson, riksdagsledamot (m)
- Claes Örtendahl, generaldirektör vid Socialstyrelsen

Sakkunniga

- Johan Enegren, departementssekreterare vid Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1992-05-12)
- Christina Gynnå-Oguz, departementsråd vid Socialdepartementet (1992-11-01)
- Jakob Lindberg, överdirektör vid Folkhälsoinstitutet (1992-03-20)
- Anita Sundin, sekreterare vid Svenska Kommunförbundet (1992-03-20)
- Gunilla Wallgrund, utredare vid Landstingsförbundet (1992-03-20)

Experter

- Björn Hibell, direktör vid Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN) (1992-03-20)
- Leif Lindgren, chefsjurist vid Datainspektionen (tidigare rätts-sakkunnig i Socialdepartementet) (1992-03-20)
- Anders Romelsjö, docent vid Karolinska Institutets avdelning för socialmedicin (1992-05-12)

Sekretariat

- Hans Noaksson, huvudsekreterare, revisionsdirektör (1992-03-01)
- Peter Carlsten, utredningssekreterare (1992-07-23 - 1993-05-31) (Ansvarsområde: serveringsbestämmelser i LHD)
- Johan Hellstrand, departementssekreterare (1992-06-01) (Ansvarsområde: preventions- och vårdfrågor)
- Rolf Larsson, advokat (1992-05-01) (Ansvarsområde: EG- och EES-frågor)

(Ovanstående personer har förordnats från 1992-02-13, där ej annat anges.)

- Lillian Rydgren, assistent (anställd vid Socialdepartementet)

Personer som biträtt sekretariatet vid utarbetandet av detta betänkande

- Hans Agnéus, avdelningsdirektör vid Socialstyrelsen (Avsnitt 5.16, 5.17 och redigering av bilaga 3)
- Thomas Kolk, fil. kand. (Statistikbearbetning, bilaga 3)

Alkoholserveringens utveckling 1970 – 1991*

Inledning

Följande redogörelse behandlar utvecklingen av antalet restauranger, serveringen av alkoholdrycker, samt serveringens andel av den totala försäljningen. För definitioner och begrepp hänvisas till Sveriges Officiella Statistik: 'Alkoholstatistik 1989 och 1990' (SOS) samt Socialstyrelsens 'Bestämmelser rörande handel med drycker per den 1 juli 1990'.

Här behandlas huvudsakligen uppgifter om spritdrycker, vin och starköl. Beträffande antalet restauranger har i viss mån även redovisats antal serveringar med enbart öl (klass II), se bilaga tab 1.1 – 1.3. I övrigt berörs inte denna dryck trots att den tillhör kategorin alkoholdrycker. Det bör således observeras att i denna rapport avser uppgifter om summan av sålda drycker endast den sammanlagda volymen av spritdrycker, vin och starköl. I andra redovisningar av totalförsäljningen av alkohol i Sverige ingår även öl (klass II). Denna dryck har ungefär lika stor andel av den totala försäljningen som starkölet (räknad som 100% alkohol). År 1991 såldes 1,21 liter öl (klass II) per invånare 15 år och däröver. Motsvarande siffra för starkölet var 1,17 liter. Öl (klass II) säljs huvudsakligen i livsmedelsbutikerna. Serveringens andel av den totala försäljningen är okänd, men torde ligga i storleksordningen 10%.

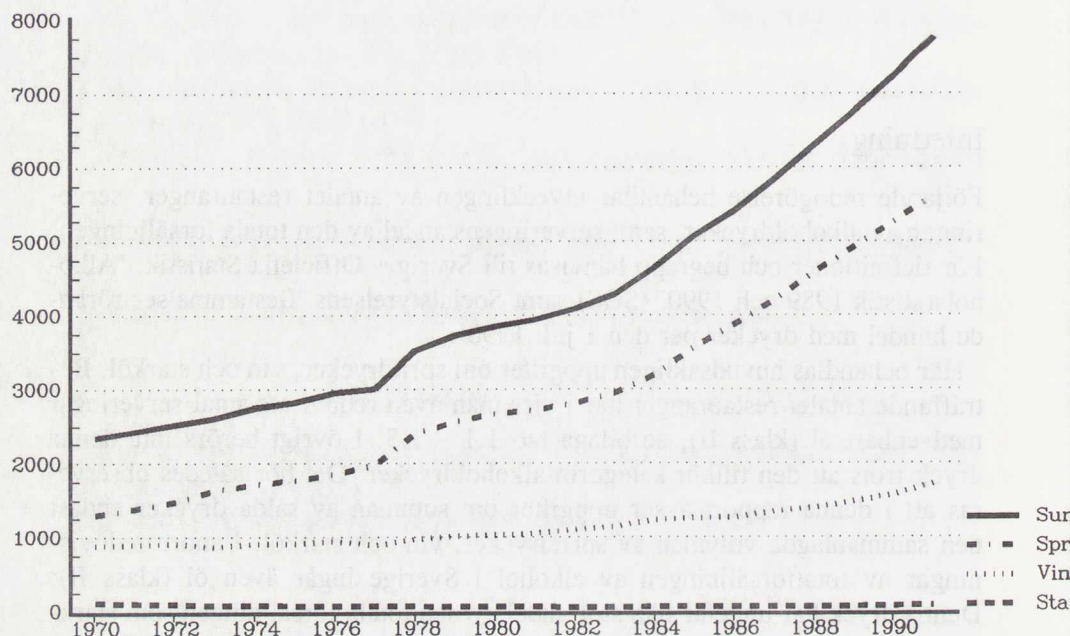
Restauranger

Antalet restauranger, räknat som antalet serveringstillstånd, ökade markant under perioden 1970 – 1991. År 1970 fanns det 2344 restauranger med servering av spritdrycker, vin eller starköl. Motsvarande siffra var 1991 7220. Det innebär en ökning med 208%. Under den första tioårsperioden tillkom 1510 nya restauranger och under den andra 3366. Ökningen accelererade således under 1980-talet.

Av de olika slagen av serveringstillstånd har de som omfattar alla slag av drycker, d.v.s. spritdryckstillstånden, ökat mest. Andelen sådana tillstånd av den totala mängden har därmed ökat. Den uppgick 1970 till 55,6% och 1991 till 72,8%. (Se tab I).

* Rapporten är utarbetad och sammanställd av fil kand Thomas J Kolk. Texten har bearbetats av Alkoholpolitiska kommissionens sekretariat.

Diagram I
Antal serveringstillstånd, 1970 - 1991



Den länsvisa utvecklingen (bilaga tab 1.5) visar att den största ökningen inträffat i Stockholms, Norrbottens och Kalmar län. De restaurangtätaste områdena, med hänsyn till folkmängden, är turistlänen Gotlands och Jämtlands län. Den lägsta antalen restauranger per 100 000 invånare fanns 1990 i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län. Dessa län har även haft förhållandevis låga ökningstal. Den minskade ökningen inträffade i Gävleborgs län.

I tabell I redovisas antalet serveringstillstånd åren 1970, 1980 och 1990 fördelade på typ av tillstånd med avseende på starkaste medgivna slag av alkoholdryck. Redovisningen innefattar såväl restauranger med servering till allmänheten som andra typer av restauranger. Gruppen "övriga" utgörs av olika slag av kombinerade tillstånd samt tillstånd till trafikservering (se 'Alkoholstatistik 1989 och 1990'). Tillfälliga serveringstillstånd ingår inte.

Tabell I

Serveringstillstånd efter varuslag; 1970, 1980, 1990. Antal och förändring i procent sedan 1970 och 1980.

Tillstånd	1970	1980	1990	+-% 90/70	+-% 90/80
Spritdrycker	1303	2668	5255	303,3	97,0
Vin	888	1026	1573	77,1	53,3
Starköl	113	60	71	-37,2	18,3
Övriga	40	100	321	702,5	221,0
S:a tillstånd	2344	3854	7220	208,0	87,3
Sprittillstånd %-andel	55,6	69,2	72,8		

Restaurangernas serveringsrättigheter kan omfatta spritdrycker, vin, starköl eller öl (klass II). Rätt att servera ett visst slag av dryck innebär så gott som undantagslöst också rätt att servera alla svagare drycker. Detta medför t ex att starköl får serveras av – förutom alla restauranger med starkölstillstånd – även restauranger som har vintillstånd och fullständiga rättigheter samt olika kombinerade tillstånd. Det totala antalet restauranger som får servera starköl uppgick således 1990 till 7220.

Drycker

I tabell II redovisas försålda mängder av olika alkoholdrycker genom olika distributionsvägar. Försäljningsvolymerna har summerats till total volym i 1000 liter vara. Den genomsnittliga alkoholhalten i detaljhandeln och serveringen ger en grov indikation på totalvolymens sammansättning. Förutom de absoluta talen har procentandelen angetts (se även bilagan tab 2.3). Volymerna har omräknats till 100% alkohol varvid konstanta alkoholhalter använts (se 'Alkoholstatistik 1989 och 1990').

Tabell II

Försäljning av alkoholdrycker 1991; detaljhandel och servering, 1000 l och andel av total försäljning.

Varuslag	Detaljhandel		Servering		Totalt 1000 l
	1000 l	%-andel	1000 l	%-andel	
Spritdrycker	35818	96,3	1360	3,7	37178
Vin	99333	93,7	6661	6,3	105994
Starköl	104569	63,5	60115	36,5	164684
S:a drycker	239720	77,9	68136	22,1	3078562
Medel- alkoholhalt	13,2%		6,8%		11,8%
100% alkohol	31740	87,2	4643	12,8	36382

Diagram II

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl, 1000 liter 100% alkohol.

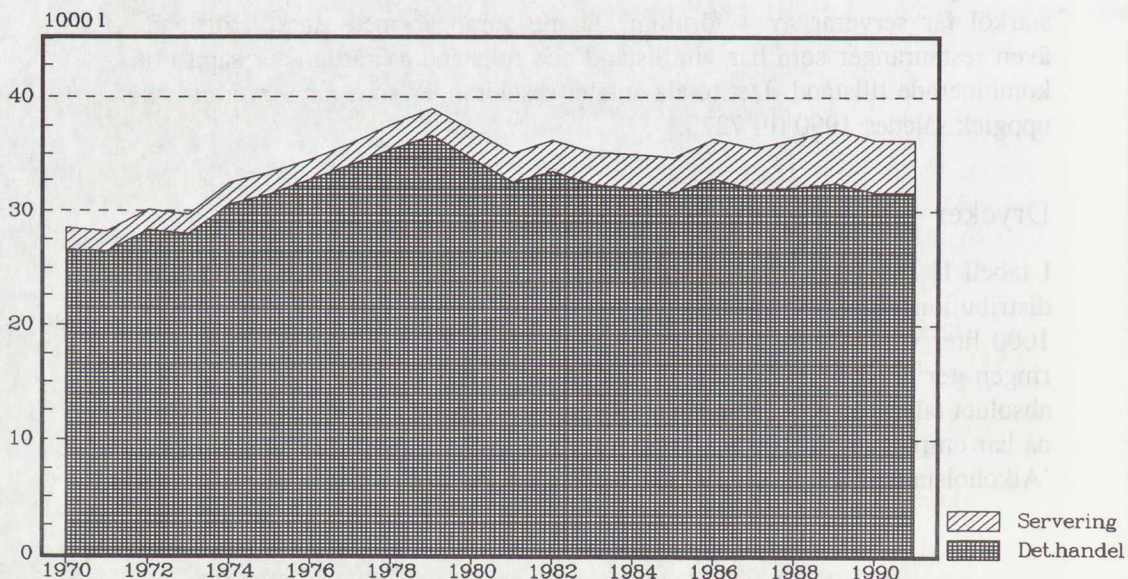


Diagram II visar försäljningens utveckling omräknat till 100% alkohol i detaljhandel och servering efter 1970 (se även diagrambilaga). En kommentar beträffande indelningsgrunden på distributionsväg är befogad eftersom den inte är alldeles entydig. Å ena sidan förekommer det inköp av drycker över disk i Systembolagets butiker som sedan används för servering, såväl legal

som illegal. Dessa statistikförs som detaljhandel. Å andra sidan bokförs viss försäljning, för i första hand tillfälliga serveringar, som servering trots att de knappast uppfyller kriterierna för detta utan rätteligen borde betraktas som detaljhandel.

Här behandlas den registrerade försäljningen. Det kan inte uteslutas att även hembränd sprit och smuggelsprit i någon mån skulle kunna förekomma på restaurang. Något försök att uppskatta serveringsandelen för den icke-registrerade alkoholkonsumtionen görs emellertid inte här ('Analys och beräkning av 'mörkertalet', Kolk 1992).

Detaljhandelns och serveringens procentuella förändringar under den senaste tjugo- respektive tioårsårsperioden framgår av följande tabell.

Tabell III

Volymförändring i procent perioderna 1970 – 1991 och 1980 – 1991; spritdrycker, vin och starköl i detaljhandel och servering.

Varuslag	Detaljhandel		Servering		Totalt	
	91/70	91/80	91/70	91/80	91/70	91/80
Spritdrycker	-29,4	-36,3	-41,5	-12,4	-29,9	-35,7
Vin	108,9	34,9	94,3	19,2	107,9	33,8
Starköl	419,5	49,0	475,6	178,3	438,7	79,4
Summa	102,5	19,8	320,6	137,1	128,7	34,6
Medelalkoholhalt	-41,3	-23,8	-42,2	-21,0	-44,4	-27,4
100% alkohol	19,2	-8,5	144,8	88,0	27,5	-2,1

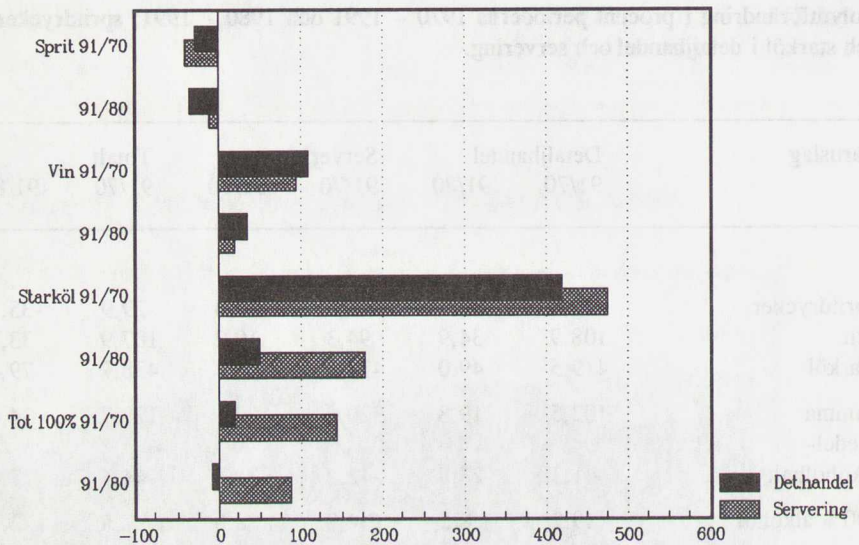
Den totala registrerade försäljningen av spritdrycker, vin och starköl i 100% alkohol låg 1991 27,5% högre än 1970. Jämfört med 1980 låg 1991 års försäljning 2,1% lägre. Nedgången efter 1980 hänför sig till spritdryckernas minskning, huvudsakligen i detaljhandeln. Den största förändringen under perioden står starkölsförsäljningen för. Totalt har den ökat sedan 1970 med 438,7%. Ökningen har varit störst (475,6%) i serveringen. Ökningen i serveringen var påfallande även under 1980-talet (178,3%).

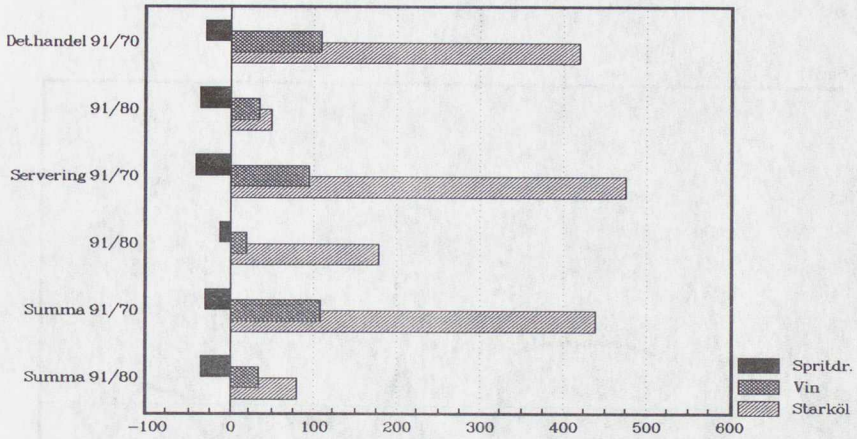
Den nedgång i medelalkoholhalterna som framgår av tabell III visar att försäljningen har förskjutits mot svagare drycker sedan 1970-talet, såväl totalt som i detaljhandel och servering. Trots detta har den totala försäljningen mätt i 100% alkohol, som nämnts, ökat sedan 1970 med 27,5%. Utvecklingen på restaurangerna skiljer sig markant från den i detaljhandeln. Från 1970 har

serveringen ökat med 144,8% medan ökningen i detaljhandeln stannade vid 19,2%. Under den senaste tioårsperioden har skillnaden i utveckling förstärkts och visar olika tendenser. Under 1980-talet ökade restaurangernas försäljning med 88% medan detaljhandeln gick ned med 8,5%.

Restaurangerna har en mindre del av alkoholförsäljningen, vilket framgår av diagram VI. Restaurangernas ökning sedan 1970 har emellertid varit så stor att den sammantagna försäljningen av spritdrycker, vin och starköl ökade med 27,5% trots att detaljhandeln ökade med endast 19,2%.

Diagram III
Relativ förändring perioderna 1970 – 1991 och 1980 – 1991, varuslag och distributionskanal.

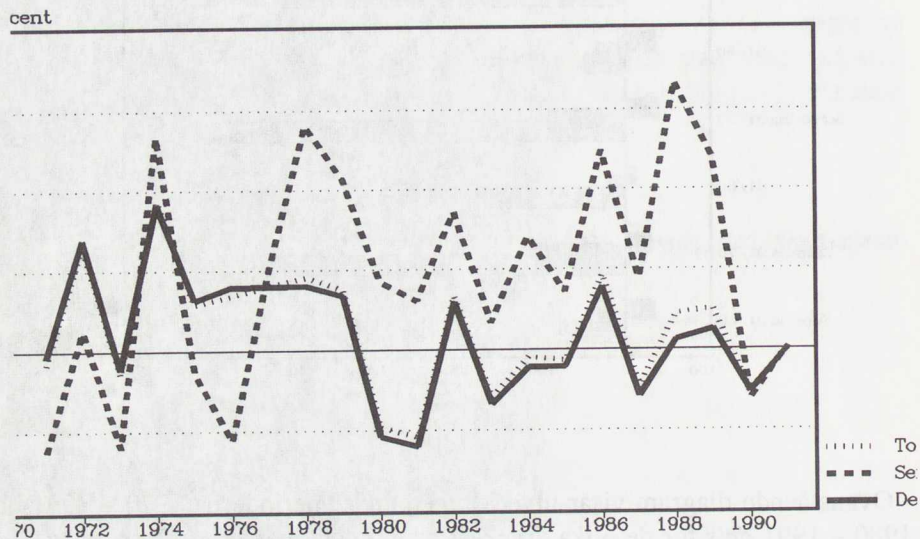




Ovanstående diagram visar utvecklingen under perioderna 1970 – 1991 och 1980 – 1991 *dels* för de olika dryckesslagen i detaljhandel och servering, *dels* för sammansättningen av de båda försäljningskanalernas sortiment. Det mest markanta är spritdryckernas genomgående tillbakagång och starkölets stora ökningar.

I diagram IV jämförs de årliga förändringarna i detaljhandel och servering under 1970- och 80-talen. Här framträder ett tydligt samband i det att kurvorna rör sig i samma riktning. Samtidigt kan man se att försäljningen på restaurang har en påtagligt större relativ årlig variation än detaljhandeln. Serveringen har även större fluktuationer än detaljhandeln vid både upp- och nedgångar.

Diagram IV
Relativa årliga förändringar i detaljhandel och servering



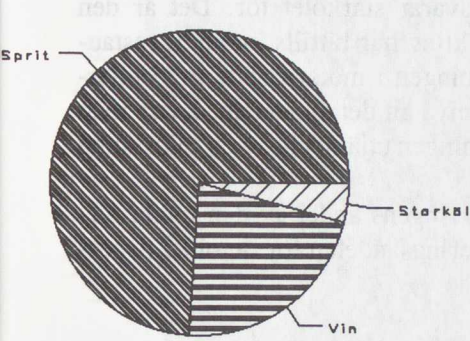
En fråga som emellanåt dryftas är huruvida de olika försäljningsformerna kompletterar eller ersätter varandra. Något entydigt svar kan inte ges med ledning av de data som presenteras här. En bedömning av kurvornas eventuella inbördes beroende skulle underlättas av kompletterande information om restaurangvästernas dryckesvanor (se t ex Kühlhorn: Svenska restauranghabituéer. Pm nr 7, 1989).

Kurvorna ovan visar den sammanlagda volymen i 100% alkohol. Det ger endast en grov bild av utvecklingen och döljer förändringar i fördelningen på olika varuslag. Diagram V åskådliggör hur sortimentet i både detaljhandel och servering har förändrats. Andelen starköl har successivt ökat och andelen spritdrycker har minskat under åren 1970, 1980 och 1991. Utvecklingen har varit likartad i både detaljhandeln och serveringen. Som framgått tidigare har den största förändringen i detaljhandeln inträffat för spritdryckerna och i serveringen för starkölet.

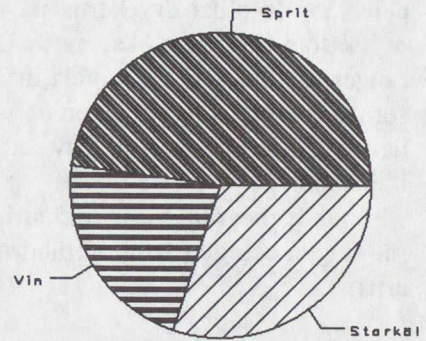
Diagram V

Dryckernas relativa andelar i servering och detaljhandel, 1970, 1980 och 1991.

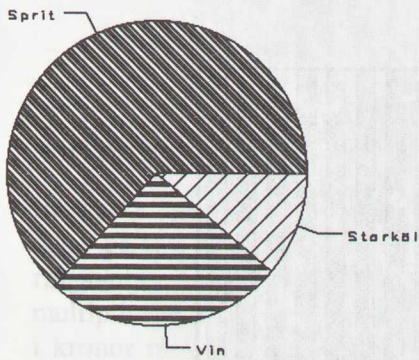
Detaljhandel 1970



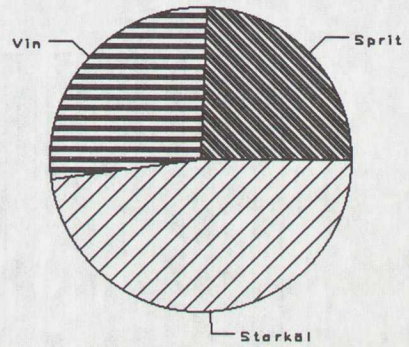
Servering 1970



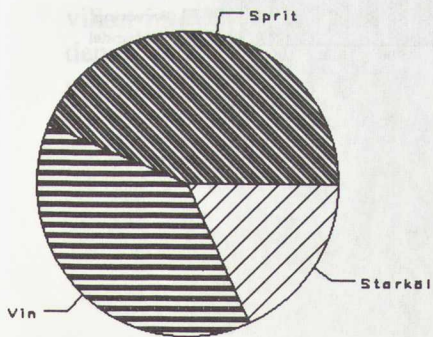
Detaljhandel 1980



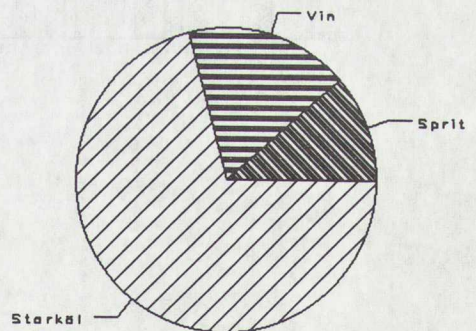
Servering 1980



Detaljhandel 1991



Servering 1991



Serveringsandelar

Under 70-talet hade serveringen en jämförelsevis marginell andel av dryckesförsäljningen, men under 1980-talet har den successivt ökat. Den högsta andelen av de olika dryckerna på restaurang svarar starkölet för. Det är den dryck som dessutom ökar mest. Denna utveckling har hittills inte höjt restaurangernas andel av den totala dryckesförsäljningen i motsvarande grad eftersom serveringen ligger på en betydligt lägre nivå än detaljhandeln. I viss mån har restaurangernas ökning av starkölsförsäljningen utjämnats av en minskning i andelen vin.

Följande diagram visar förändringen i serveringens andel av den totala försäljningen och den årliga förändringen i serveringsandelen för de olika dryckerna.

Diagram VI

Serveringsandelar, spritdrycker, vin och starköl, relativ fördelning, 100% alkohol.

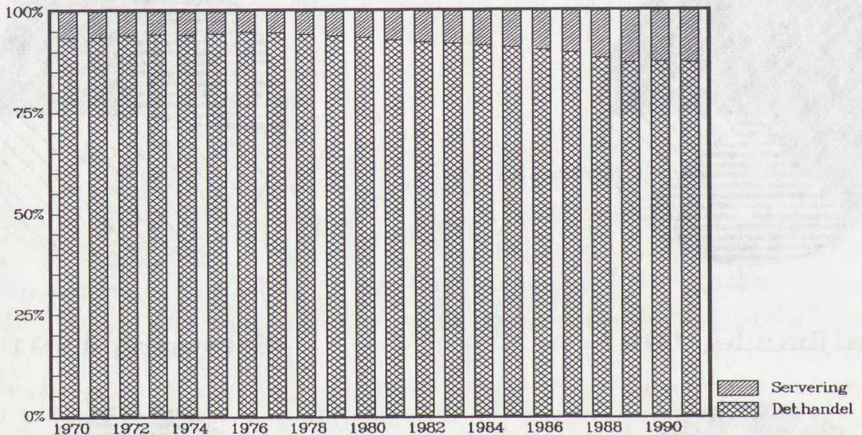
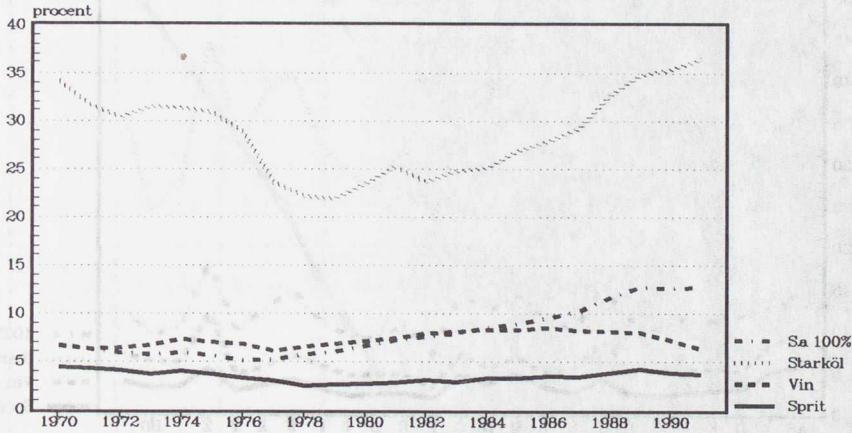


Diagram VII

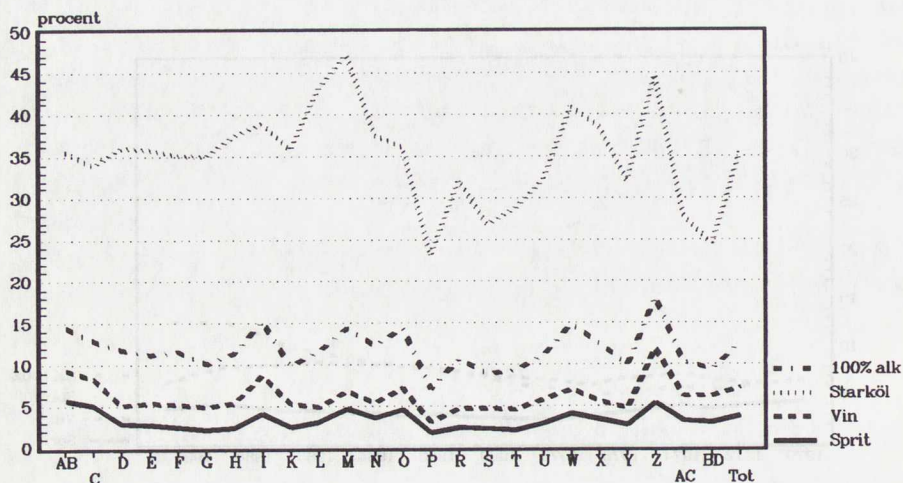
Serveringsandelar 1970 - 1991, spritdrycker, vin och starköl, procent.



Serveringsandelar länsvis

Inhemskt starköl som säljs direkt från bryggeri till restaurang kan inte fördelas på län utan data finns endast på riksnivå. Därför har den länsvisa serveringsvolymen för starköl endast kunnat beräknas. Det har gjorts genom att multiplicera restaurangernas redovisade genomsnittliga omsättning av starköl i kronor med medelpriset per liter starköl i servering för respektive län. De framräknade serveringsvolymerna kan givetvis bli snedvridna p. g. a. brister i redovisningen och det faktum att medelpriset rapporteras per flaska starköl vilket inte nödvändigtvis speglar prissättningen på fatöl. Genomgående har i denna sammanställning använts konstanta alkoholhalter vid beräkningen av volymer 100% alkohol.

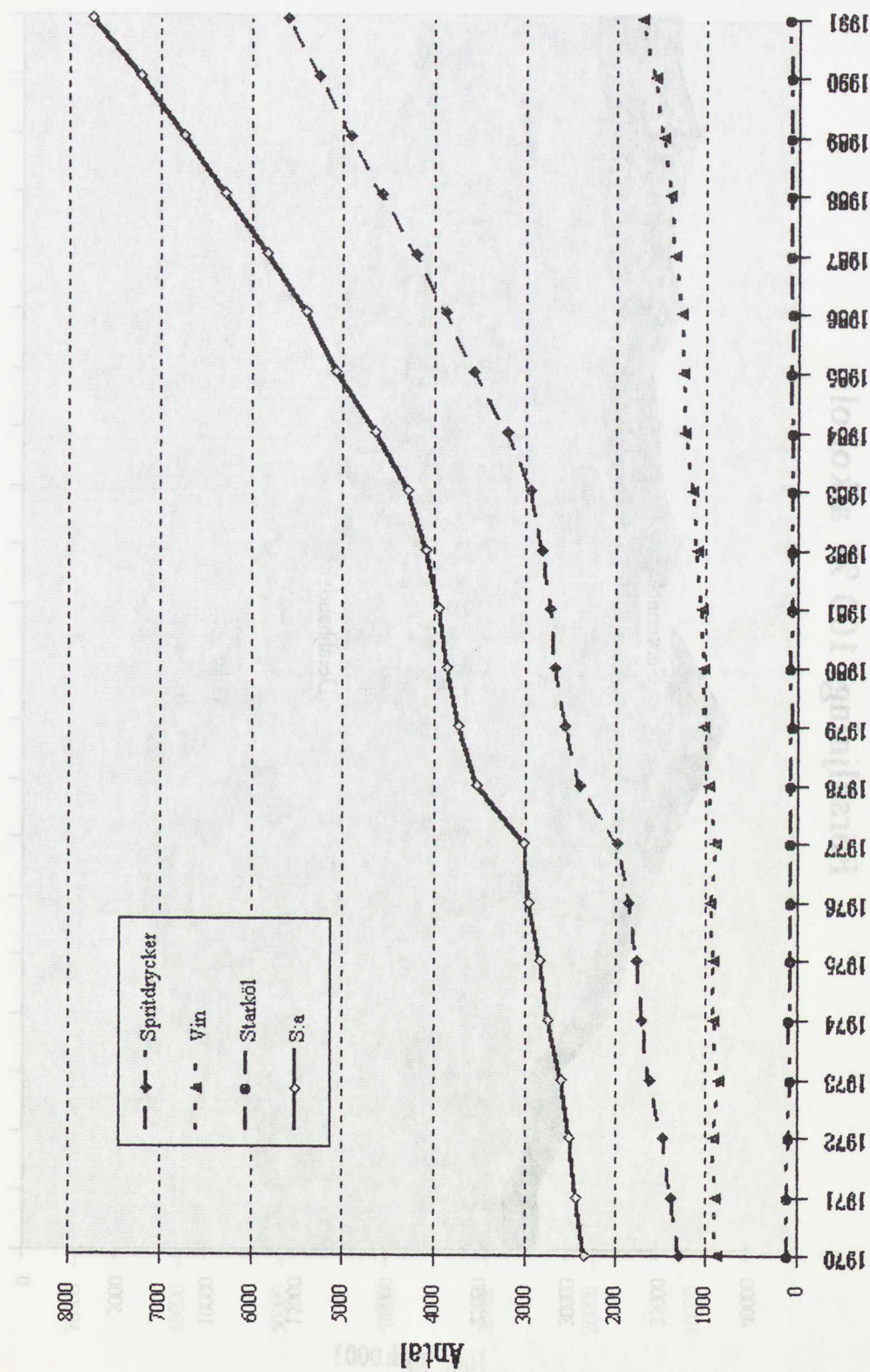
Diagram VIII
Serveringsandelar länsvis 1990, procent



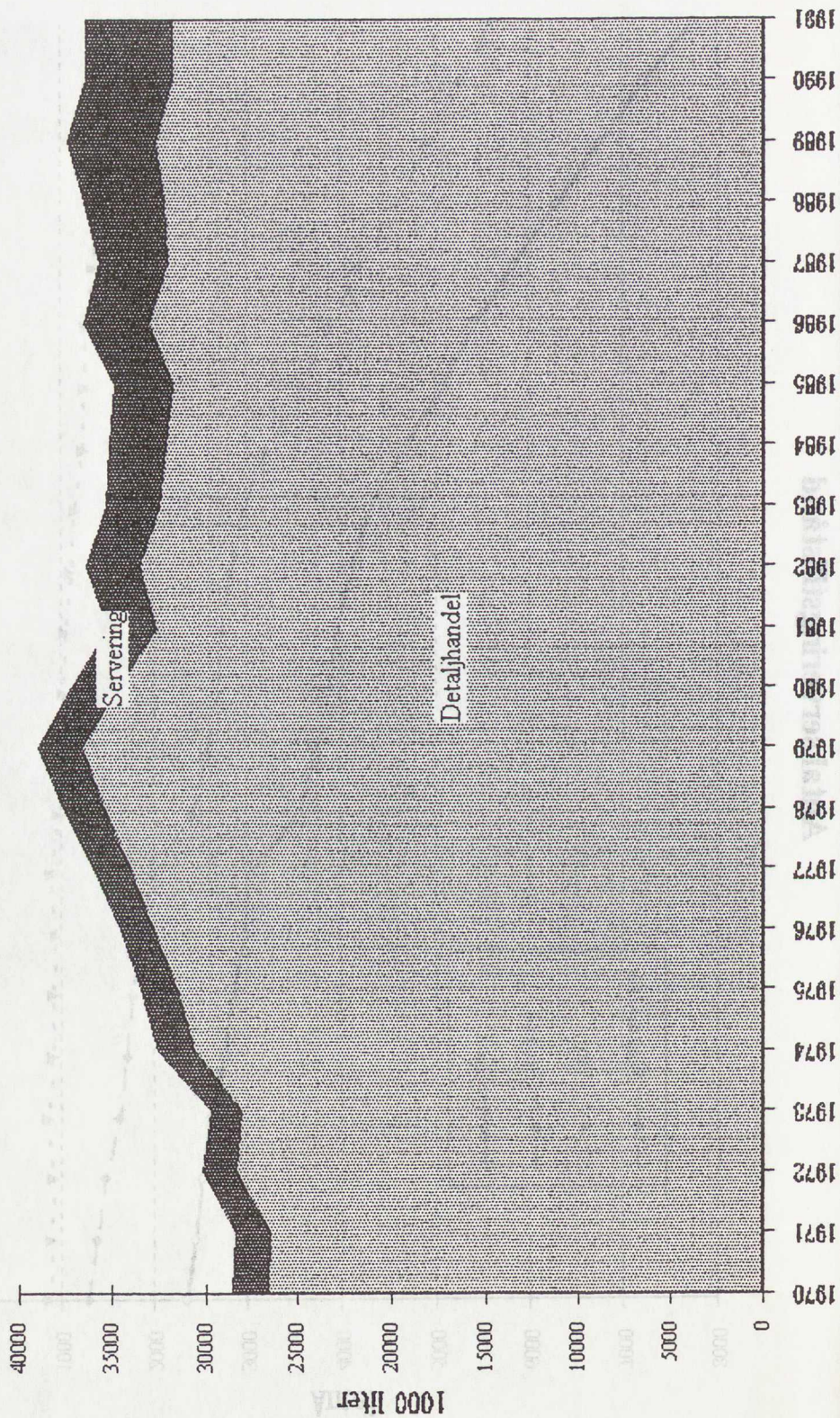
Resultaten som presenteras i diagram och tabeller som fogats till denna bilaga (tab 3 och motsvarande diagram) visar på en viss samvariation länsvis i serveringsandelarna för de olika varuslagen. I stort sett är alltså restaurangförsäljningen likartad över landet. I Jämtlands och Kopparbergs län ligger dock serveringsandelen för starköl påfallande högt i förhållande till riksgenomsnittet.

Den höga andelen i Malmöhus och Kristianstads län kan antas till stor del bero på en för låg redovisad detaljhandelsförsäljning i förhållande till de verkliga inköpen. Till den redovisade detaljhandeln i dessa län bör läggas de alkoholdrycker som skåningarna köper i Danmark. För detta talar även att mängden starköl i serveringen inte avviker från genomsnittet för hela landet.

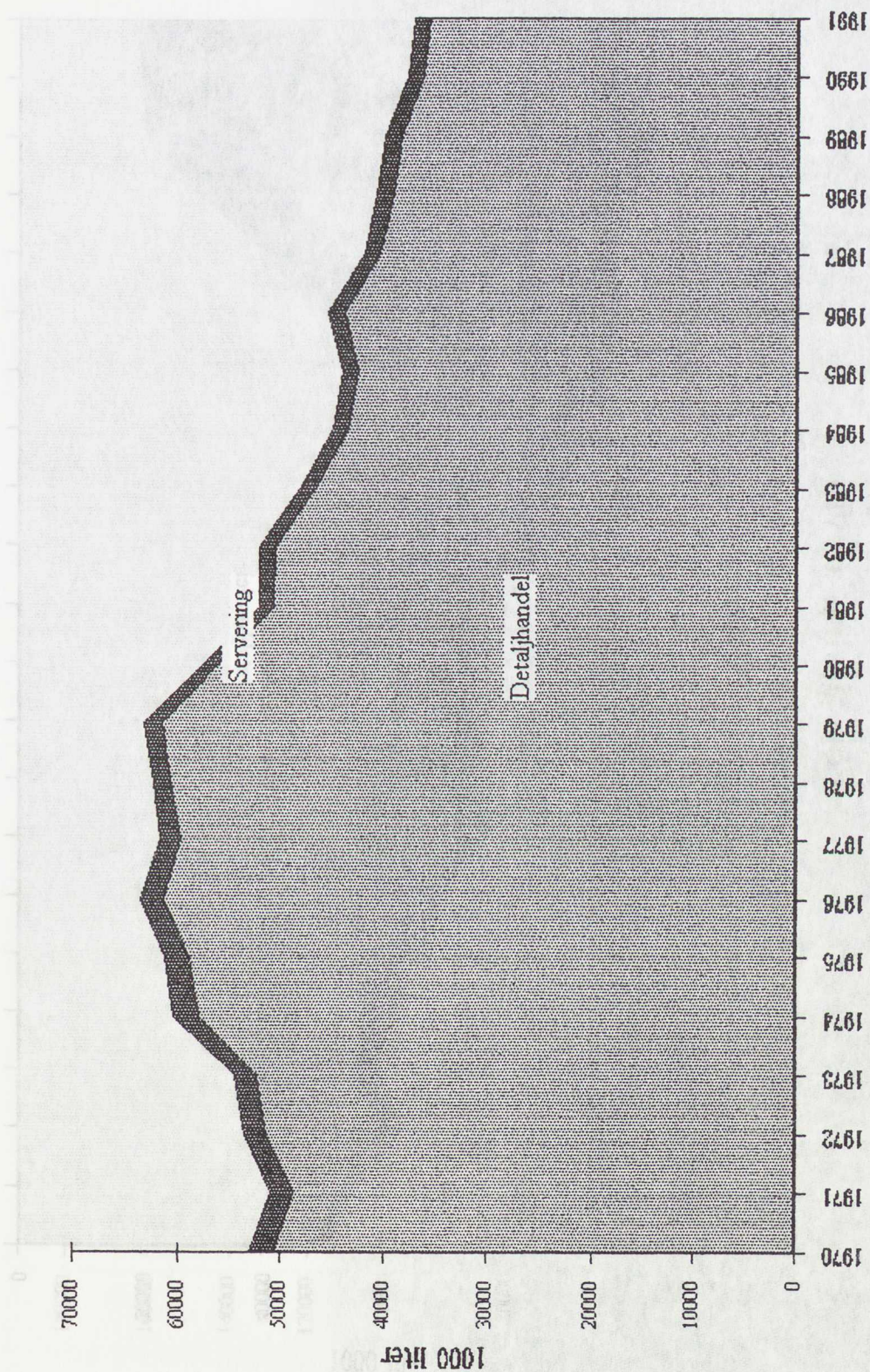
Antal serveringsstillstånd



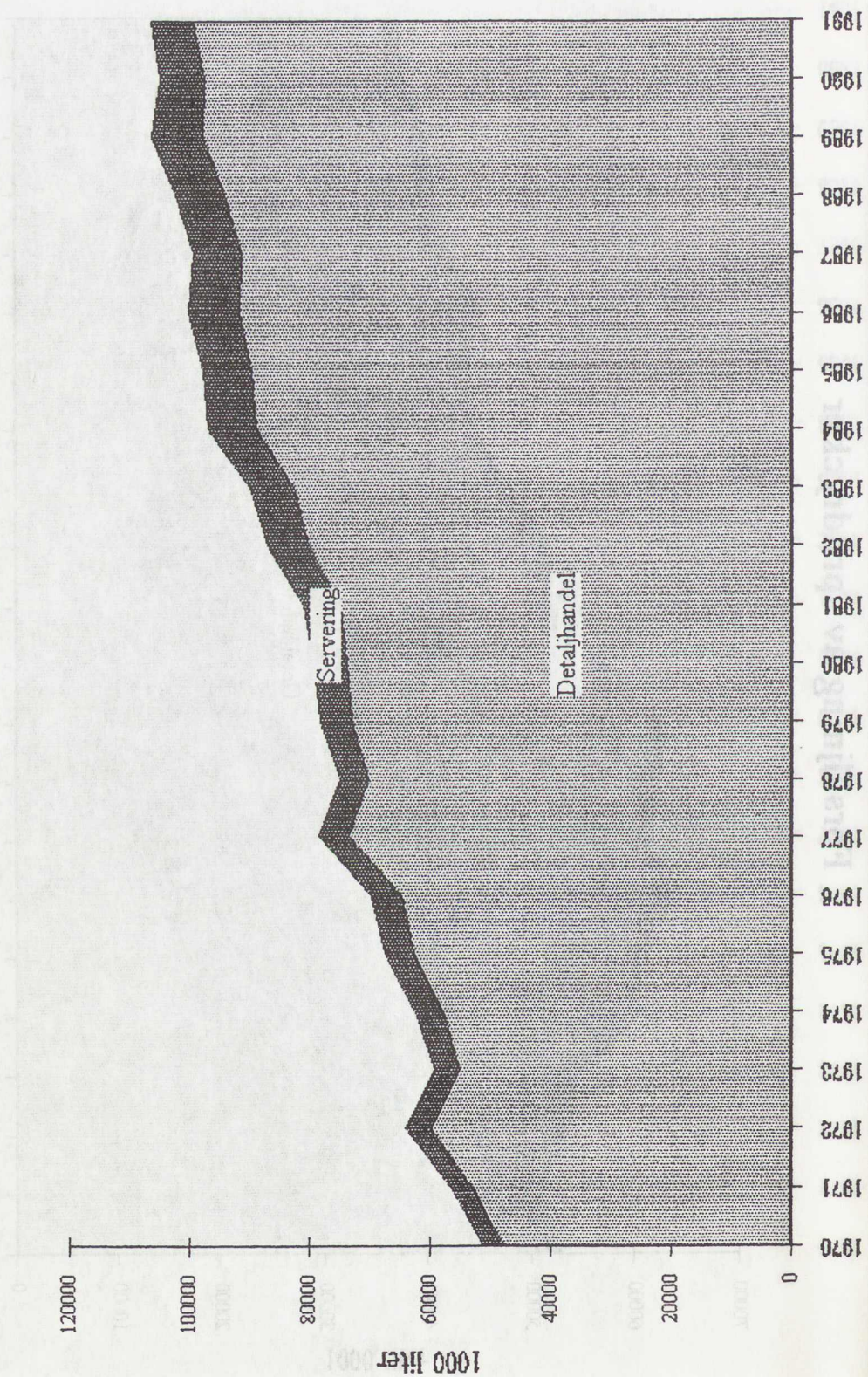
Försäljning, 100 % alkohol



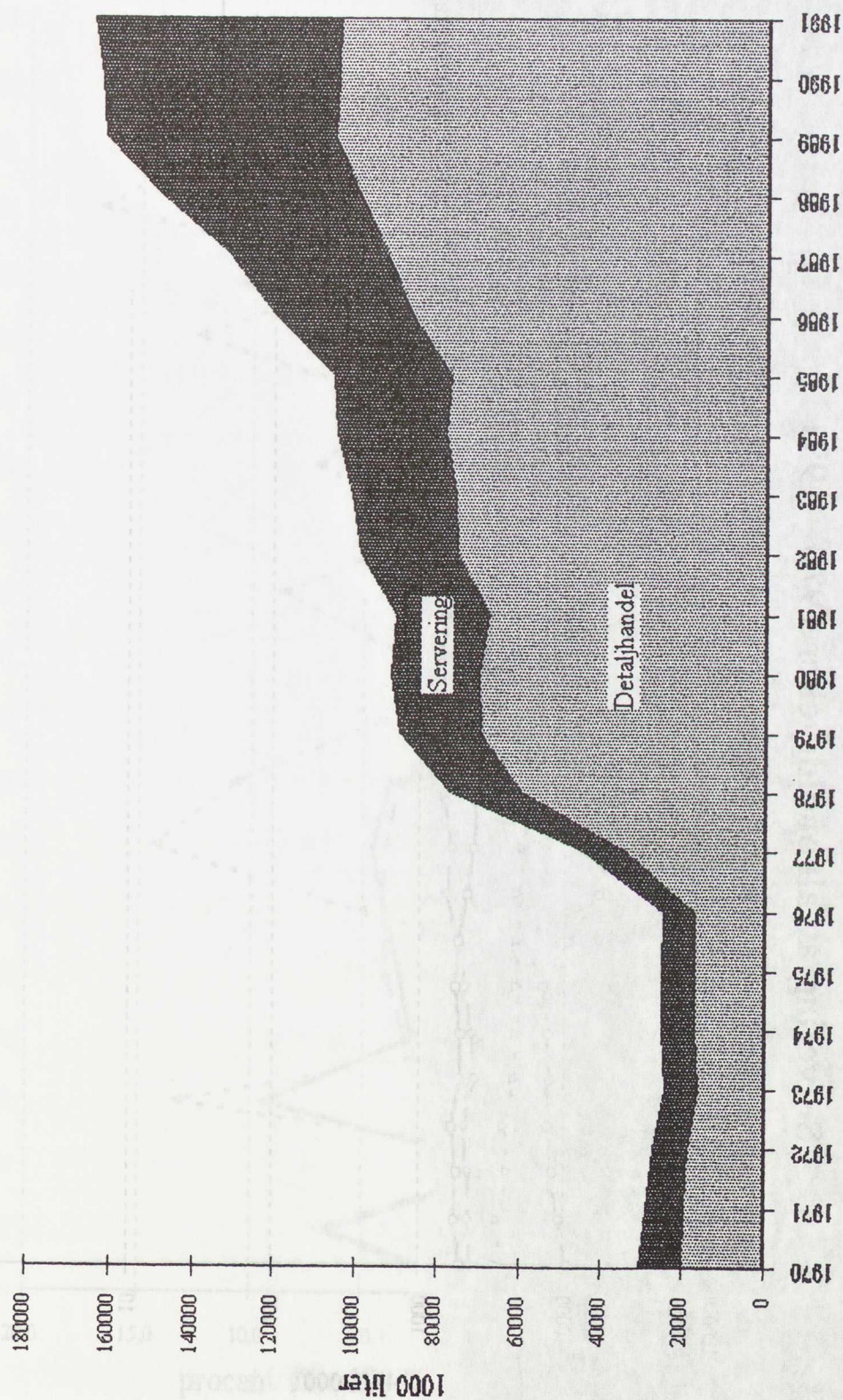
Försäljning av spritdrycker



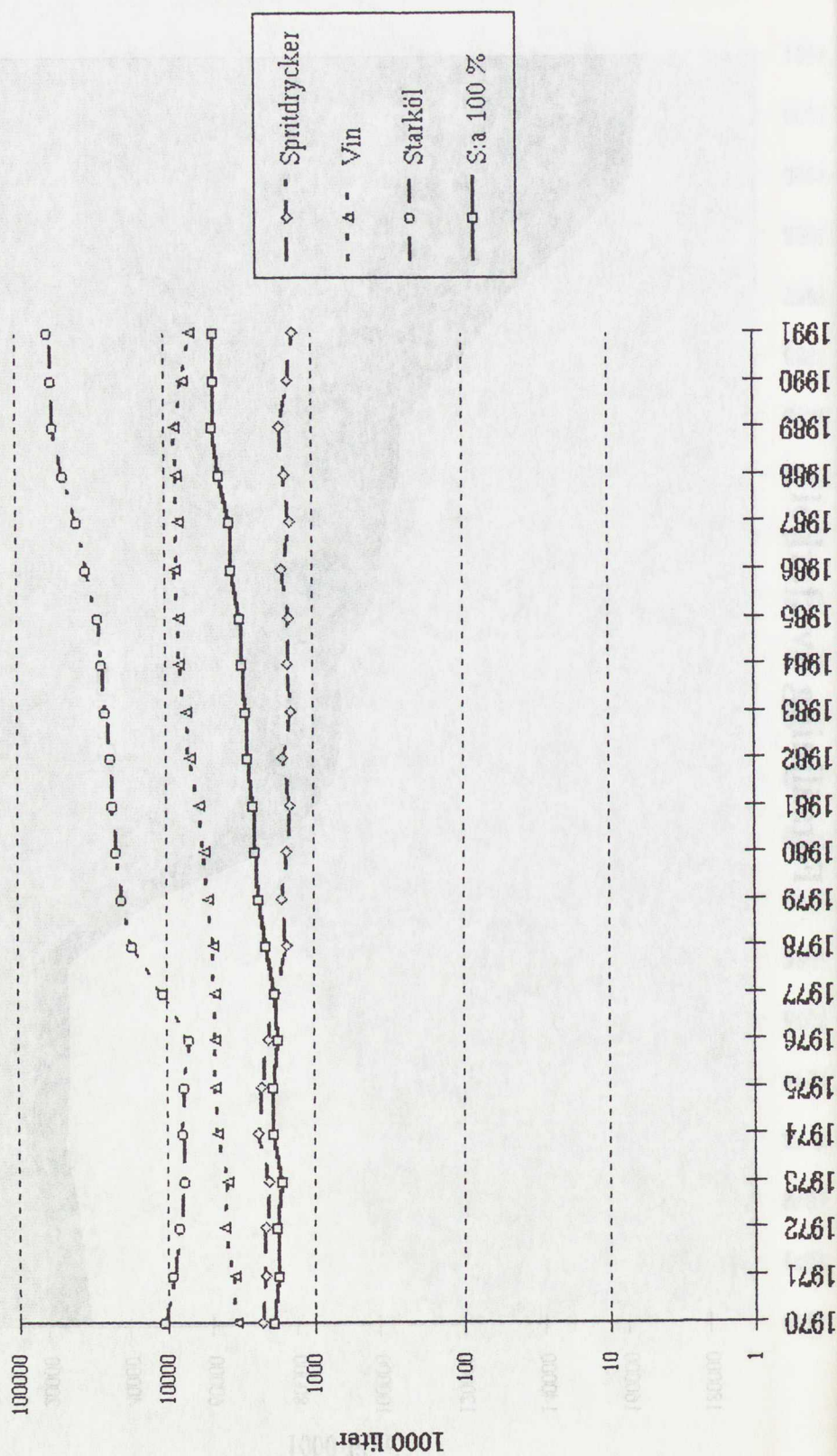
Försäljning av vin



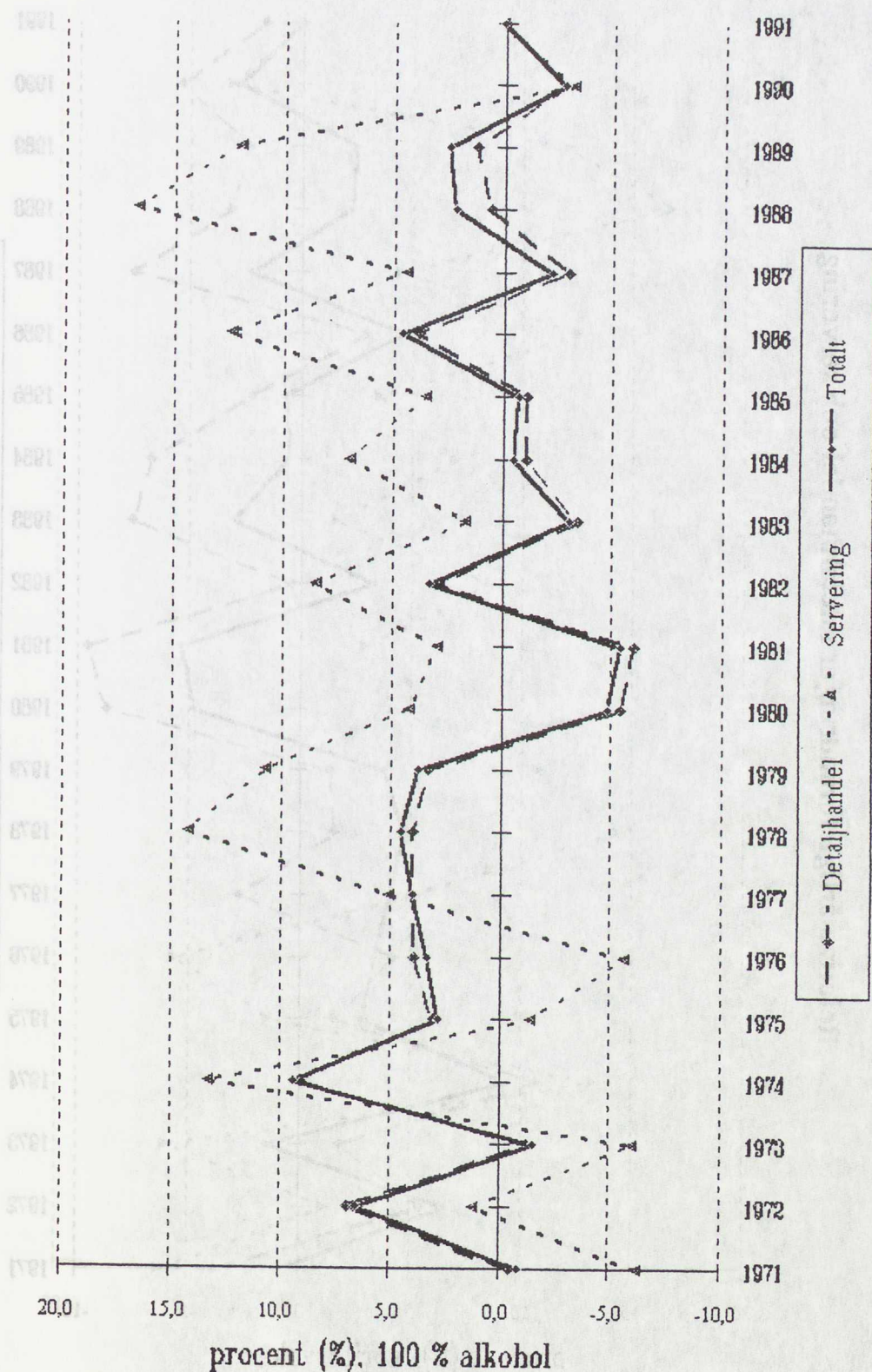
Försäljning av starköl



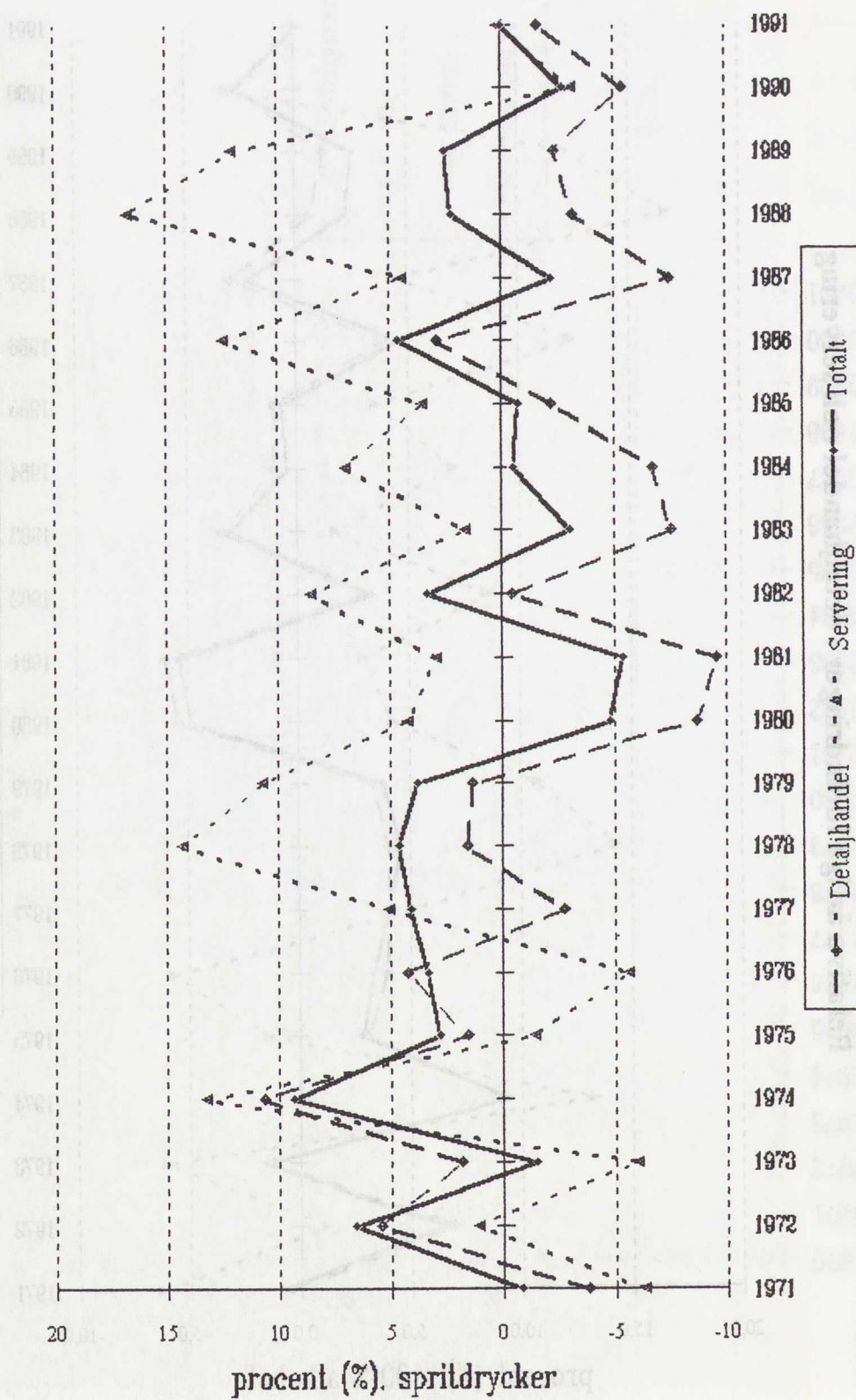
Servering av alkoholdrycker 1970 - 1991



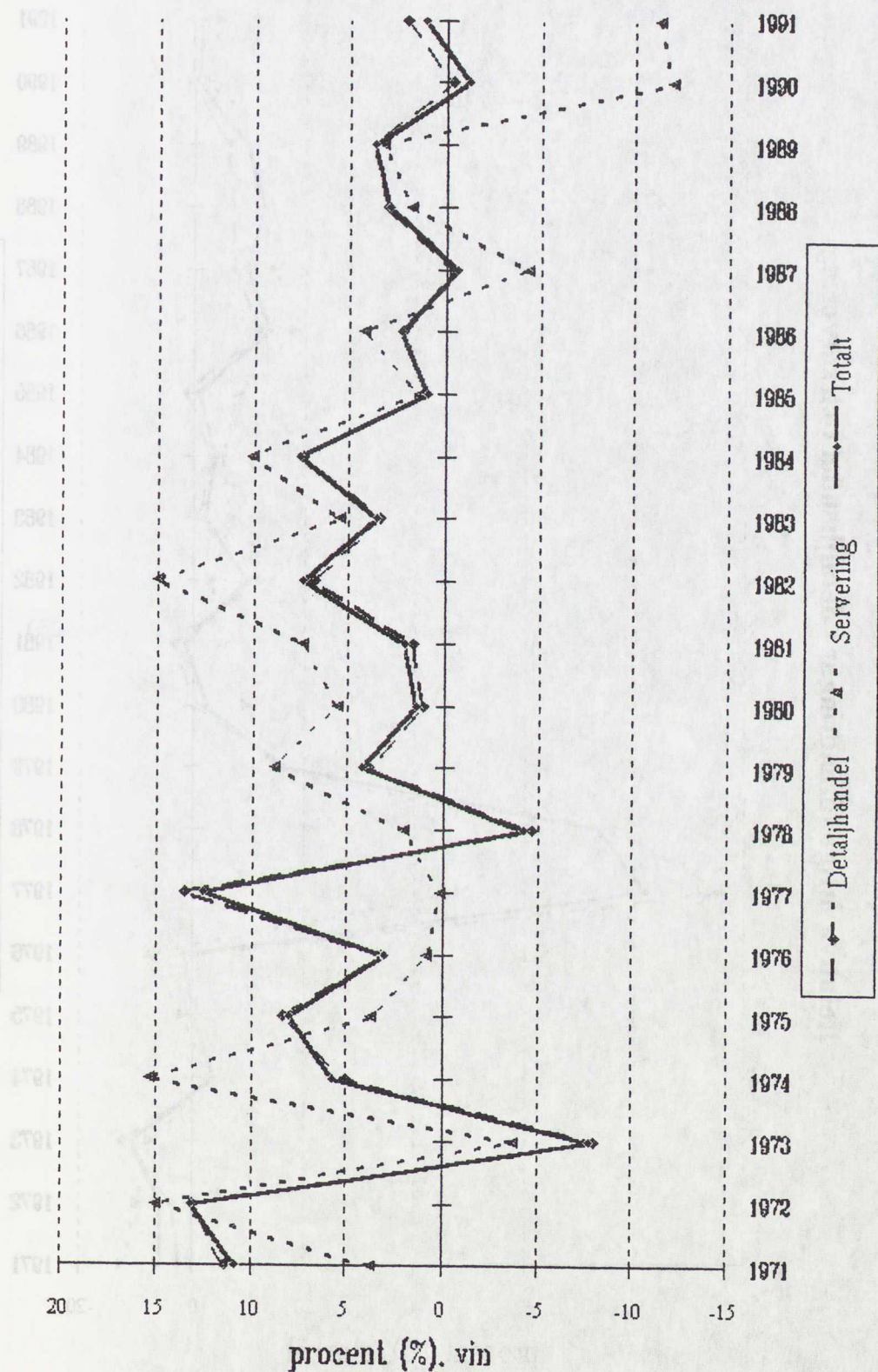
Relativa årliga förändringar i detaljhandel och servering



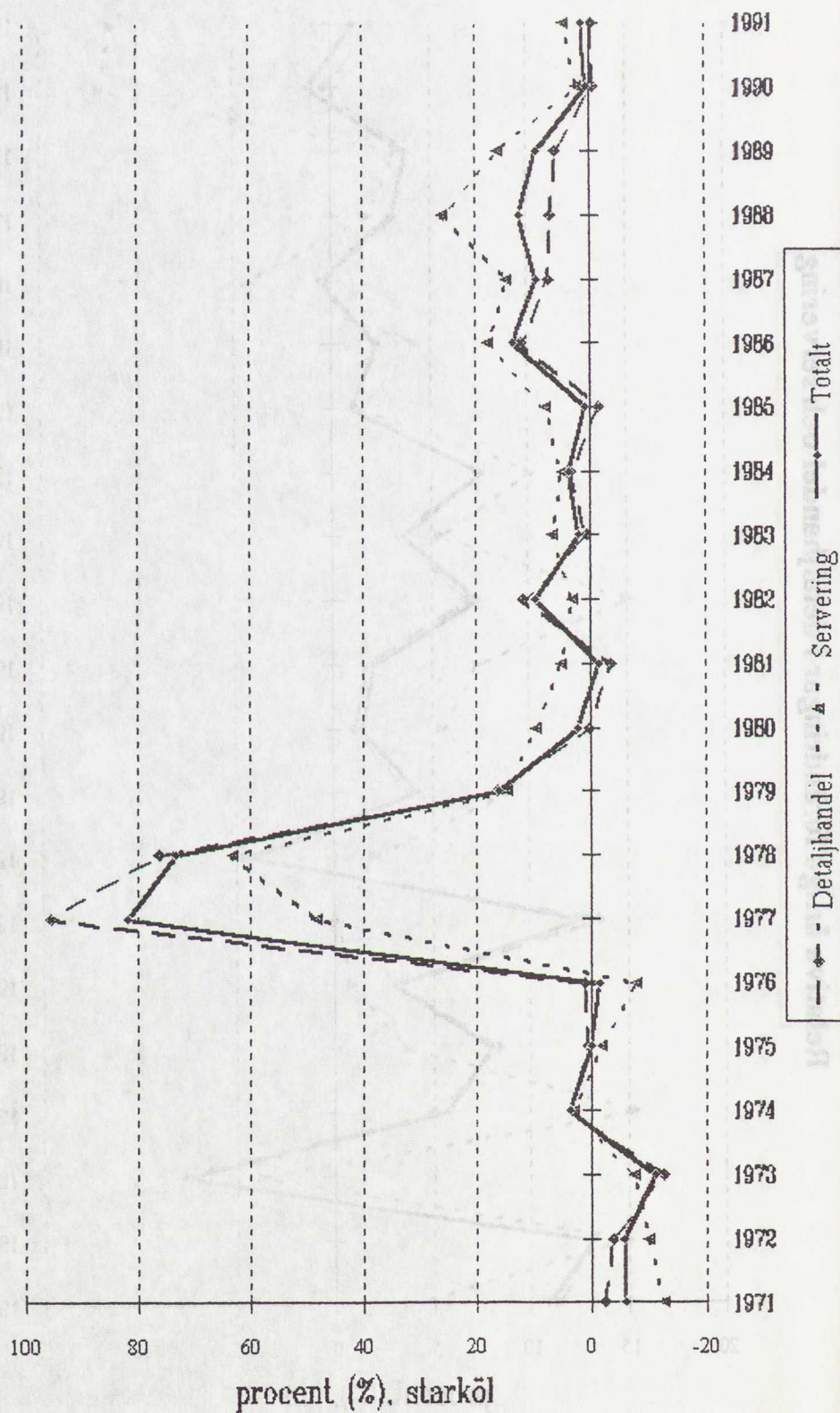
Relativa årliga förändringar i detaljhandel och servering



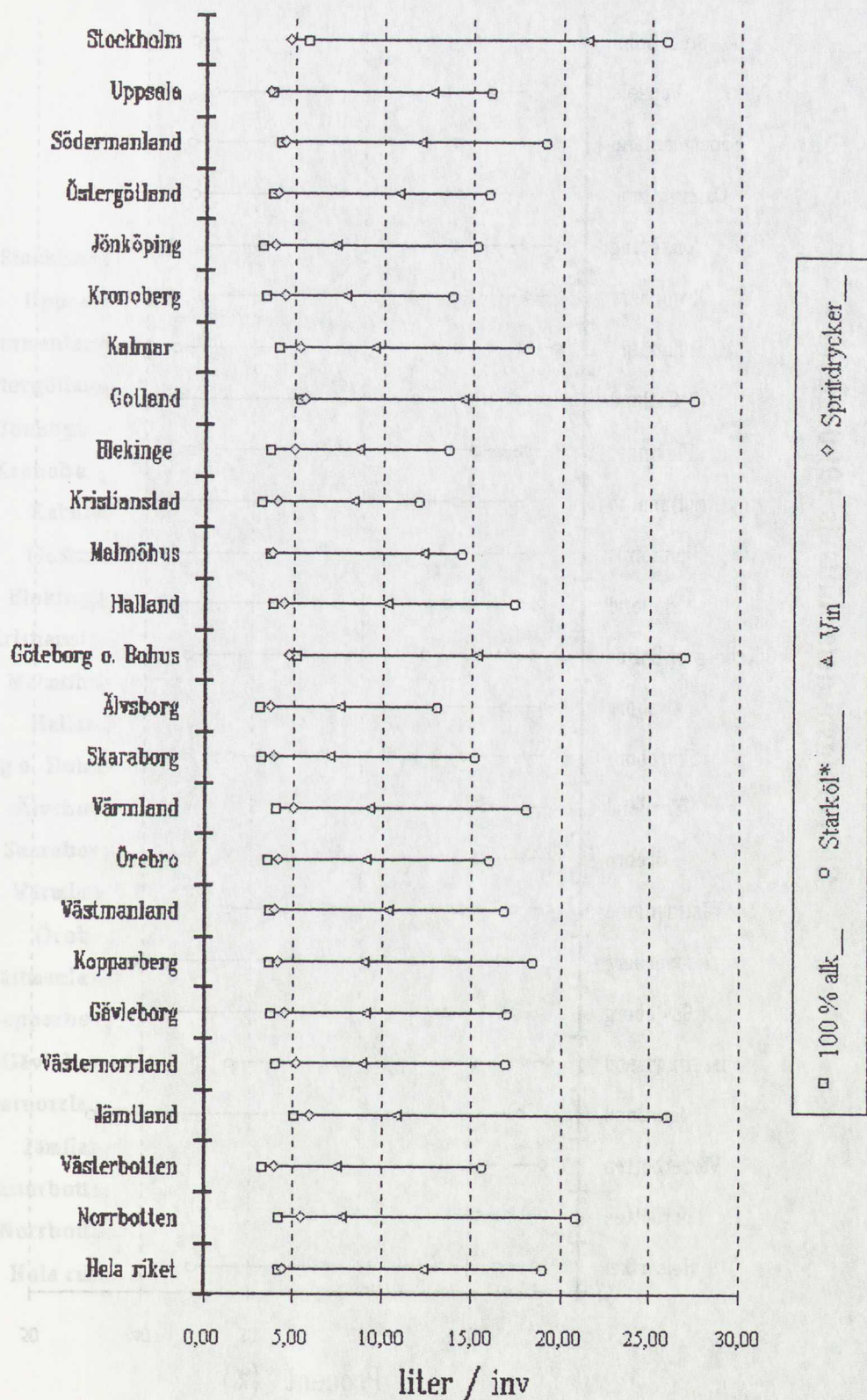
Relativa årliga förändringar i detaljhandel och servering



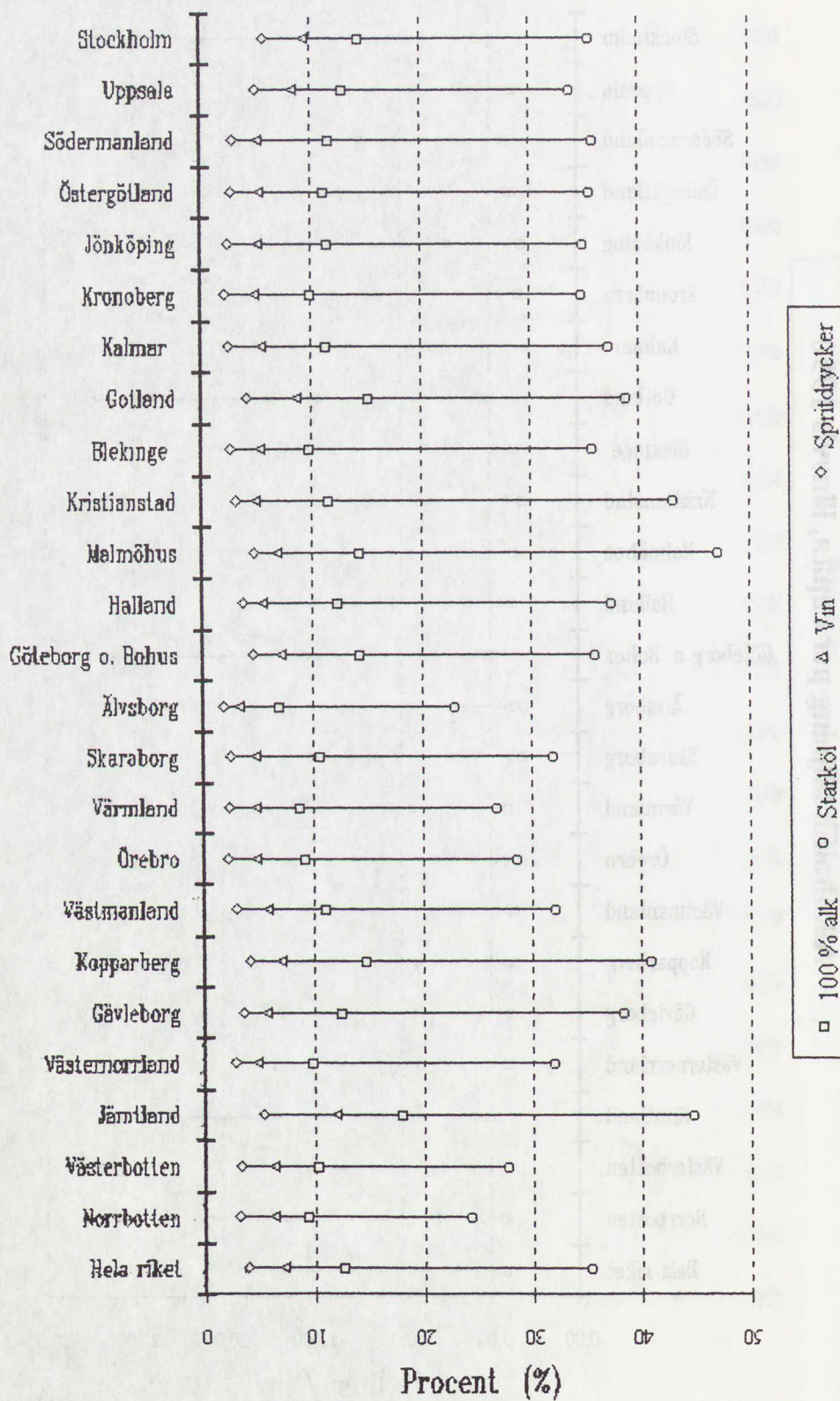
Relativa årliga förändringar i detaljhandel och servering



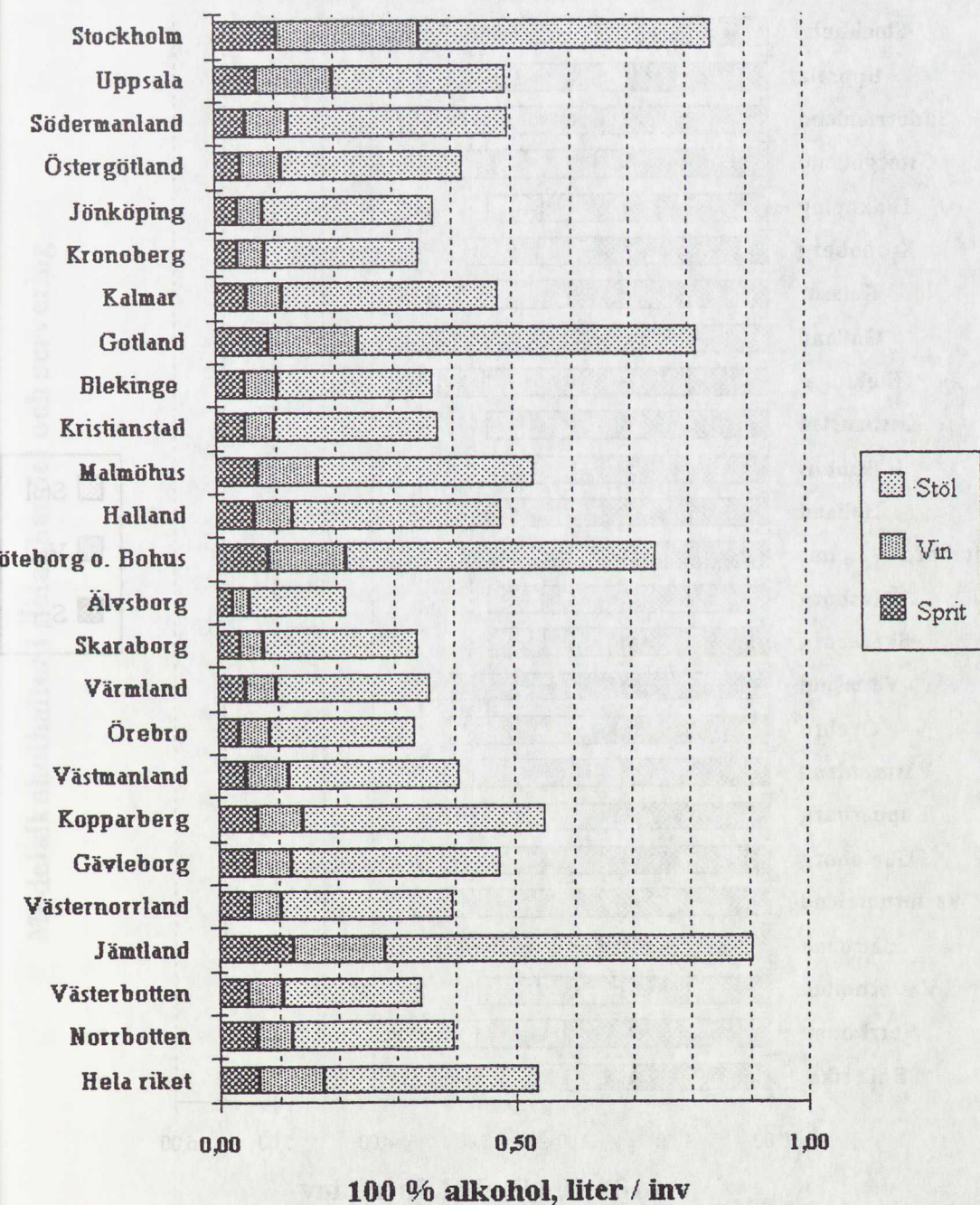
Alkoholförsäljning per capita, länsvis 1990



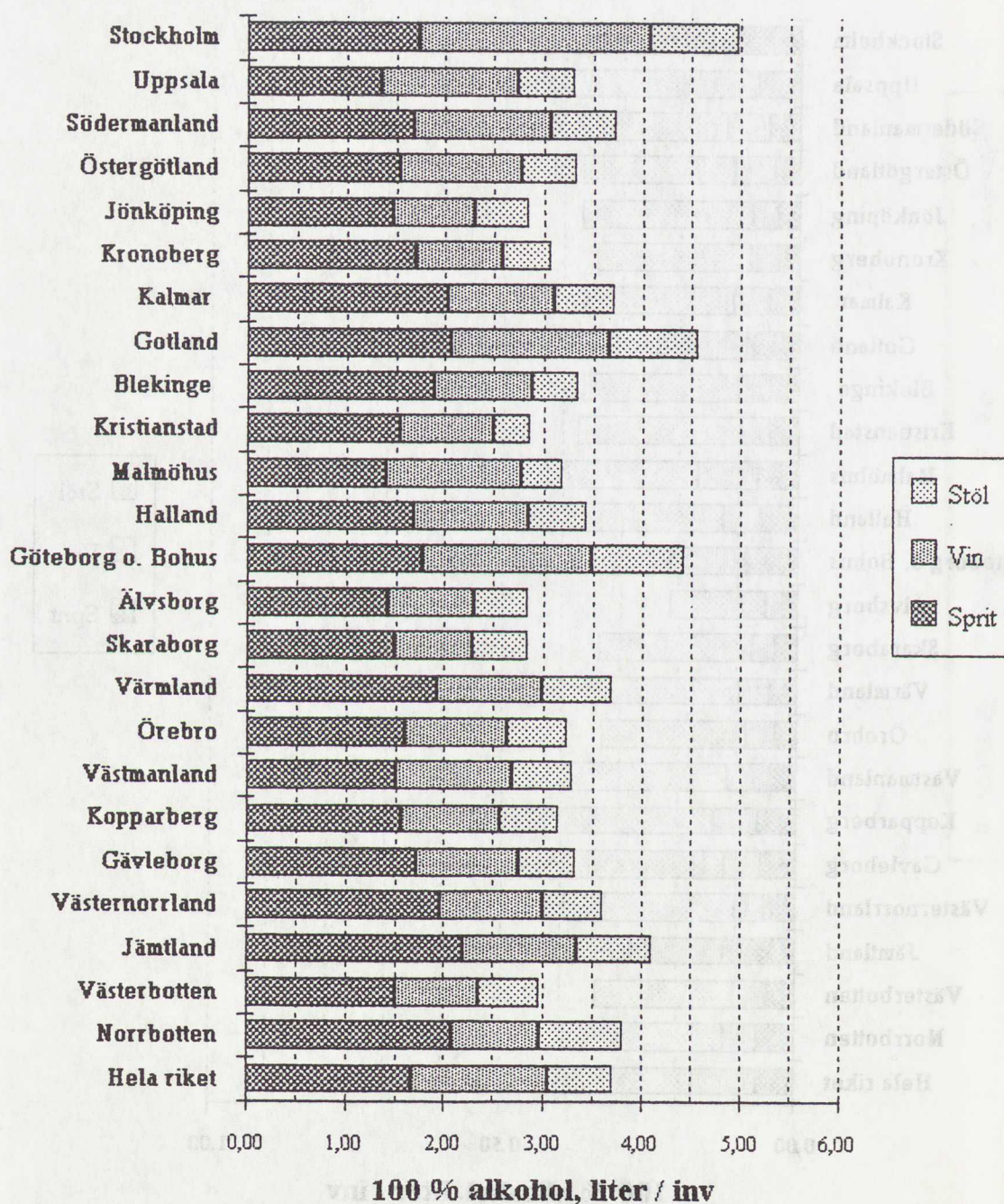
Serveringsandelar länsvis 1990



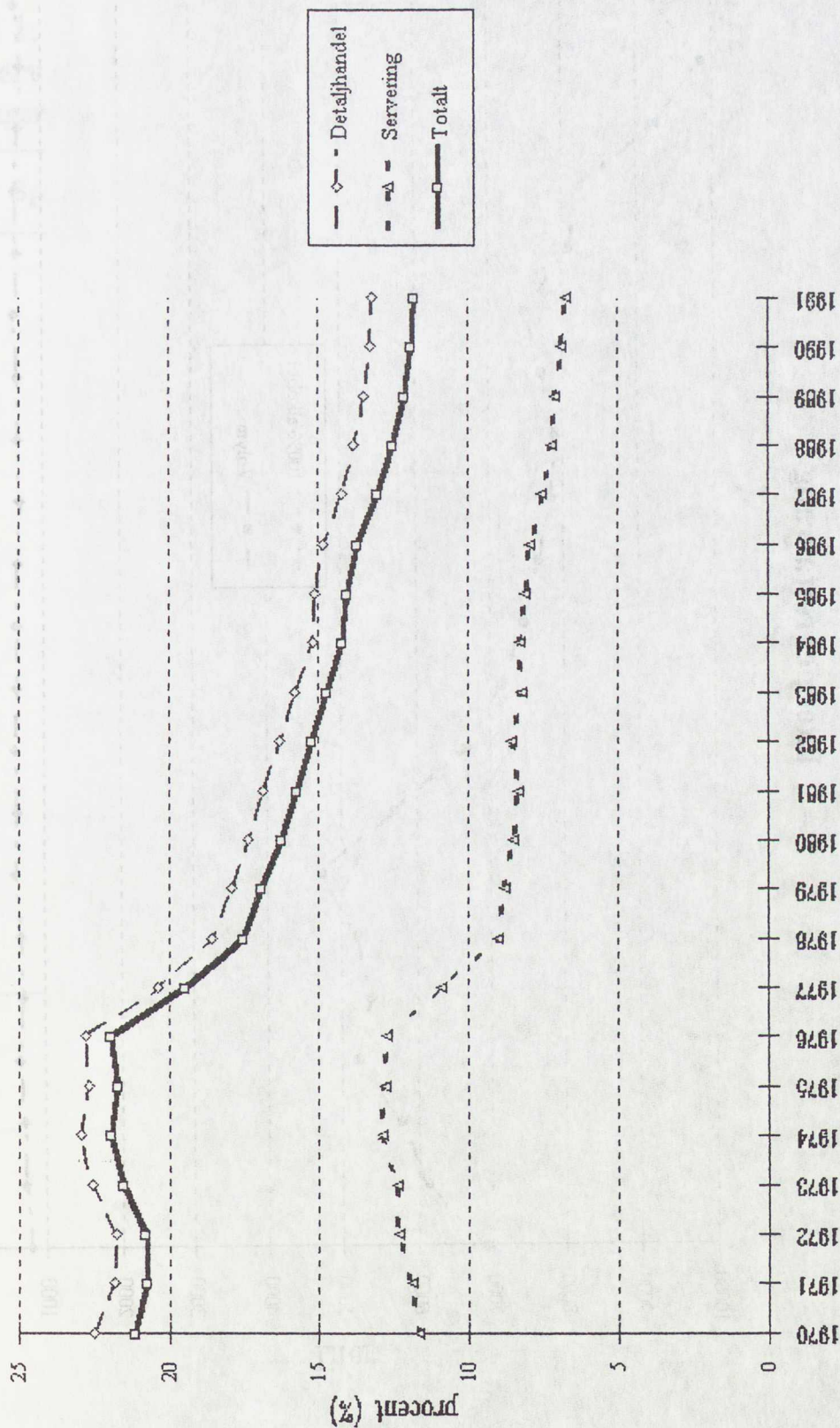
Försäljning till servering 1990, länsvis



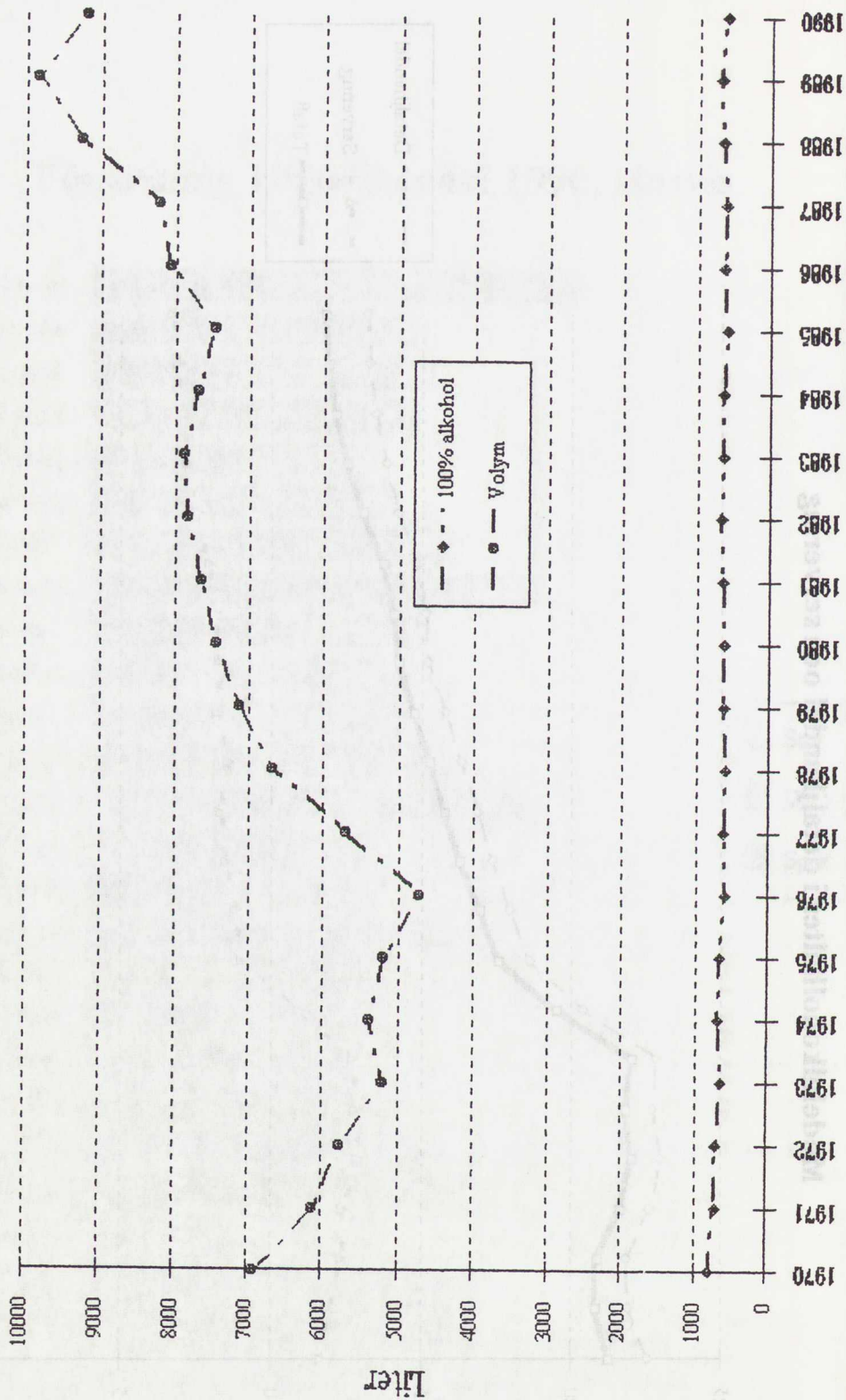
Försäljning i detaljhandel 1990, länsvis



Medelalkoholhalter i detaljhandel og servering



Liter per restaurang



Tabell 1.1
Antal serveringstillstånd 1970 - 1991,
serveringsrättigheter efter varuslag

År	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a	Öl	Totalt
1970	1303	888	113	2344	5180	7524
1971	1386	902	101	2429	4866	7295
1972	1476	914	94	2518	4668	7186
1973	1632	869	77	2606	4647	7253
1974	1718	915	78	2749	4811	7560
1975	1770	911	73	2829	4806	7635
1976	1856	949	70	2955	4812	7767
1977	1978	895	67	3009	4792	7801
1978	2403	973	66	3528	5921	9449
1979	2562	1019	59	3729	5723	9452
1980	2668	1026	60	3854	5371	9225
1981	2722	1051	59	3941	5326	9267
1982	2813	1105	52	4091	5135	9226
1983	2950	1146	54	4285	5178	9463
1984	3194	1235	59	4648	5174	9822
1985	3566	1261	61	5078	5156	10234
1986	3874	1271	58	5409	5083	10492
1987	4200	1350	64	5836	5037	10873
1988	4575	1399	64	6293	5022	11315
1989	4917	1485	65	6748		
1990	5255	1573	71	7220		
1991	5607	1721	82	7757		

Tabell 1.2
Antal serveringstillstånd 1970
serveringsrättigheter länsvis

Län	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a	Öl	Totalt
Stockholm	190	146	42	402	886	1288
Uppsala	20	29	3	77	85	162
Södermanland	32	15	0	57	152	209
Östergötland	38	33	8	97	172	269
Jönköping	24	19	0	47	172	219
Kronoberg	18	24	1	50	122	172
Kalmar	29	25	0	59	213	272
Gotland	6	20	6	35	31	66
Blekinge	25	6	0	34	92	126
Kristianstad	74	21	0	101	238	339
Malmöhus	141	62	6	244	510	754
Halland	28	41	4	84	222	306
Göteborg o. Bohus	98	88	6	235	388	623
Älvsborg	35	32	4	80	218	298
Skaraborg	26	18	1	46	170	216
Värmland	34	23	4	69	205	274
Örebro	25	18	0	49	146	195
Västmanland	23	20	1	51	113	164
Kopparberg	27	54	10	93	185	278
Gävleborg	44	25	1	83	198	281
Västernorrland	35	29	3	73	163	236
Jämtland	44	58	1	104	194	298
Västerbotten	30	19	3	59	135	194
Norrbottn	27	18	0	49	170	219
Hela riket	1073	843	104	2278	5180	7458

Tabell 1.3
Antal serveringstillstånd 1980
serveringsrättigheter länsvis

Län	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a	Öl	Totalt
Stockholm	300	238	14	846	1331	2177
Uppsala	37	19	0	102	148	250
Södermanland	32	14	0	93	129	222
Östergötland	75	19	4	189	198	387
Jönköping	38	7	1	99	124	223
Kronoberg	40	5	0	89	79	168
Kalmar	69	15	1	121	105	226
Gotland	15	9	2	54	32	86
Blekinge	26	5	1	68	81	149
Kristianstad	86	20	0	138	206	344
Malmöhus	198	84	3	419	690	1109
Halland	53	9	0	102	114	216
Göteborg o. Bohus	190	50	8	336	454	790
Älvsborg	45	22	1	107	184	291
Skaraborg	45	20	0	101	114	215
Värmland	53	23	1	108	165	273
Örebro	43	21	0	101	120	221
Västmanland	42	18	1	91	129	220
Kopparberg	70	30	0	140	204	344
Gävleborg	62	23	1	123	185	308
Västernorrland	50	15	1	98	192	290
Jämtland	84	27	0	131	143	274
Västerbotten	44	3	3	85	89	174
Norrbottn	42	16	0	113	154	267
Hela riket	1739	712	42	3854	5370	9224

Tabell 1.4
Antal serveringstillstånd 1990
serveringsrättigheter länsvis

Län	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a	Öl	Totalt
Stockholm	928	357	7	1875	..	..
Uppsala	95	39	0	193	..	..
Södermanland	93	31	2	195	..	..
Östergötland	127	62	3	319	..	..
Jönköping	76	34	0	151	..	..
Kronoberg	58	26	1	138	..	..
Kalmar	132	61	1	240	..	..
Gotland	56	37	4	121	..	..
Blekinge	48	35	1	134	..	..
Kristianstad	158	75	0	273	..	..
Malmöhus	436	115	0	747	..	..
Halland	127	35	1	196	..	..
Göteborg o. Bohus	311	95	8	530	..	..
Älvsborg	90	40	2	176	..	..
Skaraborg	88	40	4	181	..	..
Värmland	119	47	13	223	..	..
Örebro	80	38	1	153	..	..
Västmanland	67	40	1	167	..	..
Kopparberg	160	48	0	244	..	..
Gävleborg	123	37	3	205	..	..
Västernorrland	81	52	0	192	..	..
Jämtland	122	51	3	200	..	..
Västerbotten	61	49	7	156	..	..
Norrbottn	93	48	1	211	..	..
Hela riket	3729	1492	63	7220	..	..

Tabell 1.5

Antal serveringstillstånd 1970-1990, per 100000 inv
serveringsrättigheter länsvis samt indexerat

Län	1970		1980		1990		'+-% 90/70
	per inv	%	per inv	%	per inv	%	
Stockholm	27,5	96,9	55,5	119,7	122,9	119,7	346,5
Uppsala	38,1	134,1	42,2	91,0	79,8	91,0	109,4
Södermanland	23,0	80,9	36,9	79,6	77,4	79,6	236,7
Östergötland	25,8	90,8	48,3	104,2	81,5	104,2	215,9
Jönköping	15,4	54,2	32,8	70,8	25,0	70,8	62,4
Kronoberg	30,1	105,9	51,6	111,4	55,2	111,4	83,3
Kalmar	24,4	85,8	50,1	108,0	99,3	108,0	307,1
Gotland	64,8	228,0	97,6	210,6	218,7	210,6	237,5
Blekinge	22,2	78,2	44,1	95,1	86,8	95,1	290,7
Kristianstad	38,0	133,6	49,5	106,8	98,0	106,8	158,0
Malmöhus	34,5	121,5	56,3	121,5	100,4	121,5	190,7
Halland	43,3	152,5	44,6	96,2	85,7	96,2	97,8
Göteborg o. Bohus	33,6	118,3	47,1	101,6	74,3	101,6	120,9
Älvsborg	19,9	70,2	25,0	54,0	41,2	54,0	106,6
Skaraborg	18,0	63,2	37,5	80,9	34,3	80,9	91,1
Värmland	24,2	85,2	37,9	81,8	78,3	81,8	223,3
Örebro	17,8	62,7	36,9	79,6	30,0	79,6	68,5
Västmanland	18,5	65,2	35,0	75,6	64,3	75,6	247,2
Kopparberg	33,3	117,3	49,0	105,7	85,4	105,7	156,1
Gävleborg	28,3	99,7	41,9	90,3	35,2	90,3	24,2
Västernorrland	26,6	93,7	36,6	79,0	71,7	79,0	169,2
Jämtland	82,5	290,4	97,3	210,0	148,6	210,0	80,0
Västerbotten	25,2	88,8	35,2	75,9	46,5	75,9	84,5
Norrbotten	19,1	67,1	42,4	91,4	79,1	91,4	315,2
Hela riket	28,4	100,0	46,3	100,0	86,8	100,0	205,5

Tabell 2.1

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl i detaljhandel
1000-tal liter 1970 - 1991

År	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a 100 % alkohol
1970	50702	47557	20128	26615
1971	48799	52980	19617	26502
1972	51459	59925	18847	28338
1973	52413	55133	16498	28003
1974	58017	57914	17137	30560
1975	58952	62715	17217	31510
1976	61489	64740	17401	32754
1977	59816	73504	34014	34059
1978	60780	70075	60006	35424
1979	61593	72821	70007	36613
1980	56235	73648	70174	34632
1981	50848	74881	67670	32546
1982	50634	79923	75593	33500
1983	46810	82643	76066	32363
1984	43658	88706	78613	32005
1985	42691	89520	77323	31657
1986	43942	91506	86591	32886
1987	40665	91225	93030	31921
1988	39384	94031	99460	32108
1989	38466	97572	105572	32509
1990	36390	97273	104972	31631
1991	35818	99333	104569	31635

Tabell 2.2

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl till servering,
1000-tal liter 1970 - 1991

År	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a 100 % alkohol
1970	2326	3428	10444	1886
1971	2168	3556	9124	1768
1972	2184	4091	8213	1790
1973	2042	3939	7582	1682
1974	2395	4545	7826	1907
1975	2294	4716	7684	1880
1976	2094	4755	7074	1774
1977	1841	4765	10493	1861
1978	1560	4863	17135	2122
1979	1657	5294	19675	2349
1980	1552	5589	21602	2448
1981	1455	6000	22750	2522
1982	1626	6902	23498	2738
1983	1409	7280	25056	2783
1984	1503	8016	26329	2978
1985	1450	8129	28422	3084
1986	1615	8473	33532	3466
1987	1439	8109	38446	3618
1988	1550	8255	48429	4219
1989	1684	8526	56241	4725
1990	1447	7507	57501	4578
1991	1360	6661	60115	4583

Tabell 2.3

Serveringsandelar spritdrycker, vin och starköl samt S:a 100 % alkohol, procent (%) 1970 - 1991

År	Spritdrycker	Vin	Starköl	100 % alkohol	
				S:a %	Volym
1970	4,4	6,7	34,2	6,6	28501
1971	4,3	6,3	31,7	6,3	28270
1972	4,1	6,4	30,4	5,9	30128
1973	3,7	6,7	31,5	5,7	29685
1974	4,0	7,3	31,4	5,9	32466
1975	3,7	7,0	30,9	5,6	33390
1976	3,3	6,8	28,9	5,1	34528
1977	3,0	6,1	23,6	5,2	35920
1978	2,5	6,5	22,2	5,7	37546
1979	2,6	6,8	21,9	6,0	38962
1980	2,7	7,1	23,5	6,6	37081
1981	2,8	7,4	25,2	7,2	35067
1982	3,1	7,9	23,7	7,6	36238
1983	2,9	8,1	24,8	7,9	35147
1984	3,3	8,3	25,1	8,5	34983
1985	3,3	8,3	26,9	8,9	34741
1986	3,5	8,5	27,9	9,5	36351
1987	3,4	8,2	29,2	10,2	35540
1988	3,8	8,1	32,7	11,6	36327
1989	4,2	8,0	34,8	12,7	37234
1990	3,8	7,2	35,4	12,6	36208
1991	3,7	6,3	36,5	12,7	36218

Tabell 3.1

Försäljning i detaljhandel och till servering 1990, 1000 liter länsvis

Län	Spritdrycker		Vin		Starköl	
	Detaljhandel	Servering	Detaljhandel	Servering	Detaljhandel	Servering †
Stockholm	7264	443	31510	3263	27073	14997
Uppsala	915	49	3060	277	2805	1439
Södermanland	1096	33	2886	156	3097	1743
Östergötland	1576	45	4080	231	4075	2268
Jönköping	1153	29	2117	115	3043	1647
Kronoberg	765	17	1311	67	1593	858
Kalmar	1247	31	2129	122	2726	1625
Gotland	301	13	746	71	952	607
Blekinge	730	19	1222	69	1310	732
Kristianstad	1130	36	2257	117	1948	1474
Malmöhus	2788	137	8756	640	5865	5242
Halland	1080	40	2418	138	2729	1635
Göteborg o. Bohus	3348	161	10438	806	12703	7169
Älvsborg	1597	29	3196	103	4378	1315
Skaraborg	1046	26	1833	90	2825	1335
Värmland	1390	33	2483	122	3741	1369
Örebro	1109	24	2339	114	3098	1244
Västmanland	997	30	2479	154	2931	1388
Kopparberg	1152	49	2383	180	3131	2168
Gävleborg	1272	45	2469	146	3028	1893
Västernorrland	1312	36	2211	110	2998	1413
Jämtland	759	43	1276	173	1940	1566
Västerbotten	966	32	1759	116	2827	1089
Norrbottn	1398	43	1918	126	4154	1338
Hela riket	36391	1443	97276	7506	104970	57557

Tabell 3.2

Försäljning av alkoholdrycker och %-andel till servering 1990
liter / inv & %-andel länsvis

Län	Spritdrycker		Vin		Starköl*		100 % alk	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Stockholm	4,73	5,7	21,34	9,4	25,81	35,6	5,81	14,5
Uppsala	3,64	5,1	12,61	8,3	16,03	33,9	3,81	12,9
Södermanland	4,45	2,9	12,01	5,1	19,11	36,0	4,23	11,8
Östergötland	4,06	2,8	10,79	5,4	15,88	35,8	3,77	11,2
Jönköping	3,85	2,5	7,28	5,2	15,30	35,1	3,25	11,6
Kronoberg	4,43	2,2	7,80	4,9	13,88	35,0	3,42	10,1
Kalmar	5,33	2,4	9,40	5,4	18,17	37,4	4,22	11,4
Gotland	5,54	4,1	14,37	8,7	27,43	38,9	5,39	15,2
Blekinge	4,99	2,5	8,61	5,3	13,62	35,8	3,72	9,9
Kristianstad	4,07	3,1	8,28	4,9	11,94	43,1	3,20	11,6
Malmöhus	3,79	4,7	12,18	6,8	14,41	47,2	3,69	14,4
Halland	4,46	3,6	10,18	5,4	17,39	37,5	3,93	12,3
Göteborg o. Bohus	4,77	4,6	15,28	7,2	27,01	36,1	5,19	14,4
Älvsborg	3,72	1,8	7,54	3,1	13,01	23,1	3,10	7,1
Skaraborg	3,91	2,4	7,00	4,7	15,15	32,1	3,22	10,6
Värmland	5,04	2,3	9,23	4,7	18,09	26,8	4,12	8,9
Örebro	4,17	2,1	9,04	4,6	16,00	28,7	3,63	9,3
Västmanland	4,00	2,9	10,27	5,8	16,84	32,1	3,74	11,1
Kopparberg	4,19	4,1	8,94	7,0	18,48	40,9	3,75	14,8
Gävleborg	4,57	3,4	9,07	5,6	17,08	38,5	3,80	12,5
Västernorrland	5,18	2,7	8,91	4,7	16,93	32,0	4,05	9,9
Jämtland	5,95	5,4	10,75	11,9	26,01	44,7	5,08	18,0
Västerbotten	3,99	3,2	7,50	6,2	15,66	27,8	3,35	10,3
Norrbottn	5,49	3,0	7,78	6,2	20,90	24,4	4,27	9,4
Hela riket	4,44	3,8	12,29	7,2	19,05	35,4	4,25	12,6

* beräknad

Alkohollagstiftningen i några europeiska länder

Belgien

Försäljning i butiker har sedan länge skett utan tillståndsplikt och utan några restriktioner sånär som på att alkoholdrycker över 22 volymprocent inte får säljas utmed motorvägarna. År 1990 tillkom en lag som stadgar att alla nya butiker som vill sälja alkohol först måste ansöka om tillstånd hos de lokala myndigheterna.

Finansministeriet utfärdar "patent" för restauranger som vill servera alkoholdrycker. I prövningen ingår kontroll av sökandens vandel och att lokalen uppfyller vissa normer.

Den som får patent måste följa vissa bestämmelser, exempelvis att konsumtion av alkoholdrycker inte uppmuntras, att personer som lämnar restaurangerna inte uppträder störande. Information till gästerna om gällande bestämmelser måste finnas anslagen på väl synlig plats i restaurangen. Alkoholdrycker över 22 volymprocent får inte heller serveras utmed motorvägarna.

Inspektörer vid finansministeriet tillser att bestämmelserna efterlevs. Justitiedepartementet beslutar om återkallelse.

Ingen åldersgräns för inköp av alkoholdrycker i detaljhandeln, 18 år (myndighetsåldern) gäller för servering på restaurang.

Promillegräns för bilkörning: 0,5.

Utöver EG-direktivet 89/522 CEE, som rekommenderar förbud mot alkoholreklam i TV, är reklamen helt fri.

Alkoholskatt: spritdrycker 58 %, vin 27 %, öl 27 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 9,9 liter.

Danmark

Alkoholvaror får säljas fritt på alla försäljningsställen över hela Danmark. Dock krävs först polismyndighetens godkännande. Bland de få restriktionerna finns vissa bestämmelser om öppettider.

Kommunalstyrelsen ger tillstånd till restauranger i samråd med polisen. Som regel ges tillstånd för åtta år i taget. Den personliga lämpligheten prövas noggrant framför allt avseende de ekonomiska förhållandena. Dessutom ser man på restaurangens storlek, inredning och läge. Avslag kan ges om det blir för

många restauranger på samma ställe och av polisiära skäl.

Det finns inga åldersgränser för inköp i butiker. 18 års åldersgräns gäller för att bli serverad på restaurang. Anslag om detta måste vara uppsatt inne på restaurangen. Viss poliskontroll av åldern sker. Tillstånd kan återkallas om servering sker till minderåriga.

Restaurangernas serveringstider löper normalt från 05.00 till 24.00 men kan utsträckas till 02.00. I undantagsfall kan även senare tider beviljas.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklam i radio och TV är förbjuden. För övrig marknadsföring gäller särskilda regler om att reklamen inte får riktas mot ungdom, ingen reklam tillåts i idrottssammanhang.

Alkoholskatt: spritdrycker 83 %, vin 48 %, öl 50 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1991, omräknat till 100 % ren alkohol: 9,6 liter.

England

On-licenses krävs för att få servera alkohol till allmänheten i barer/pubar som inte serverar mat.

Off-licenses krävs för affärer som säljer alkohol som inte skall brukas på plats, vanligen livsmedelsaffärer och specialbutiker för alkoholdrycker.

Restauranglicens krävs för att få sälja alkohol till mat.

Residential licenses krävs för hotell som serverar frukost, lunch eller middag. Försäljningen får endast ske till hotellets gäster.

Licensing Committes utfärdar tillstånden. Bara i England och Wales finns 500 sådana kommittéer.

On- och off-licenser kan ges helt fritt av kommittéerna medan tillstånden för restauranger och hotell gäller tre år i taget. Förnyelse kan vägras om utskänkningsningen har missköts.

Övervakande myndighet är polisen.

Restauranger och pubar får normalt hålla öppet 12 timmar om dagen från klockan 11.00 till 23.00. Den tidigare obligatoriska regeln att hålla stängt mellan 15.00 och 17.00 är numera borttagen.

Butiker med off-licens får inte sälja alkoholvaror till ungdomar under 18 år. Den som är under 14 år får inte vistas på utskänkningsställe och den som är under 18 år får inte serveras starksprit. Däremot får 16-åringar köpa och dricka öl och cider.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklamen är i huvudsak fri, men med vissa begränsningar om att den inte får vända sig till ungdom, inte ge intryck av att alkohol ökar prestationsförmågan, m.m. Sponsring är tillåten.

Alkoholskatt: spritdrycker 51 %, vin 29 %, öl 31 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 7,6 liter.

Finland

Den finska alkoholpolitikens bakgrund påminner mycket om den i Sverige och Norge. Liknande restriktioner som i dessa länder finns också på alkoholområdet i Finland.

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl får endast ske i monopolbolaget Alko:s butiker.

Utskänkningstillstånd för servering på restauranger beslutas också av Alko, som dessutom äger spriten som restaurangerna serverar. Ett skriftligt utskänkingsavtal upprättas mellan Alko och tillståndshavaren. Vid överträdelser av rättigheterna kan Alko genom sitt förvaltningsråd återkalla tillståndet. Länsstyrelsen godkänner föreståndare och ställföreträdare på restaurangerna och kan meddela varning eller annan åtgärd mot utskänkingsstället.

Servering får ske mellan klockan 11.00 och 24.00, men för vissa restauranger kan serveringstiden förlängas till klockan 04.00.

Tillsynen av att restaurangernas alkoholserving följer gällande bestämmelser sköts av företrädare för Alko och av kommunala tjänstemän.

I Alkos butiker gäller 20 års åldersgräns för inköp av starkare drycker (mer än 22 volymprocent) och 18 år för svagare drycker. På restaurang gäller 18 års åldersgräns för alla slags alkoholdrycker.

Promillegräns för bilkörning: 0,5.

Förbud mot alkoholreklam infördes 1976 och gäller alltjämt.

Alkoholskatt: spritdrycker 66 %, vin 66 %, öl 41 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1991, omräknat till 100 % ren alkohol: 7,4 liter.

Frankrike

Fransk lag skiljer på fem olika kategorier av alkoholdrycker bland annat med utgångspunkt i framställningsmetoder och ursprung, där inhemska varor favoriseras.

Försäljning får ske i licensierade butiker och i livsmedelsaffärer utan licens. Ambulerande försäljare får inte försälja alkoholvaror över 18 volymprocent. Utan licens får inte alkohol säljas mellan klockan 22.00 och 06.00.

Länsstyrelsen utfärdar tillstånd för restaurang med angivande av vilken kategori av alkoholdrycker som får serveras. "Stor licens" medger fullständiga rättigheter.

Licenserna är knutna till person och en tumregel är att det inte får gå färre än 450 invånare per licens. Personlig lämplighetsprövning sker. Alkohol får

inte serveras i sportanläggningar, industriområden, kyrkogårdar, sjukhus, skolor och militärförläggningar.

Att servera alkoholdrycker till påtagligt berusade personer eller hysa desamma i lokalerna leder till böter eller fängelse. Licensen dras däremot nästan aldrig in, men det förekommer undantagsvis.

Tillsynsmyndigheter är borgmästaren, polisen, skattemyndigheterna och hälsovårdsnämnden.

Alkoholdrycker får inte säljas eller serveras till personer under 16 år. Barn och ungdom under 16 år får inte heller vistas på utskänkningsställe utan äldre persons sällskap. Alkoholdrycker över 18 volymprocent får inte utskänkas till person under 18 år.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklam är förbjuden i TV och i ungdomstidningar, liksom i idrottsanläggningar. I övrigt är den fri, men sponsring är inte tillåten.

Alkoholskatt: spritdrycker 45 %, vin 18 %, öl 18 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 13,4 liter.

Grekland

Alkoholvaror säljs helt fritt och finns förutom i livsmedelsaffärer, i bagerier, på konditorier, i kiosker och i souveniraffärer.

Länsstyrelsen och lokala polismyndigheten ger tillstånd till restauranger, o.dyl., där även serveringen av alkoholdrycker ingår. I princip råder fri etablering men barer med verksamhet på kvällstid i utsatta geografiska lägen kan få nöja sig med att servera vin och öl.

Ingen åldersgräns finns för inköp av alkohol. 18-årsgräns gäller för servering på restaurang utan målsmans sällskap enligt lagen, men kontrolleras nästan aldrig.

Alkoholreklamen är helt fri.

Registrerad årlig konsumtion av vin och öl per invånare 1990, omräknat till 100 % ren alkohol: 5,9 liter. (Försäljningsstatistik för spritdrycker saknas.)

Irland

Alkoholvaror får säljas i såväl livsmedelsaffärer som i licensierade butiker. Sprit måste expedieras manuellt men i övrigt är självbetjäning tillåten. Försäljning av alkoholvaror är inte tillåten före klockan 10.00 och efter klockan 22.00.

Liksom i England finns ett licenssystem med "on" och "off"-licenser med ungefär samma regler.

Tillståndsmyndighet för butiker, restauranger och pubar är de lokala skattemyndigheterna (motsvarande). Tillstånd ges endast för ett år i taget och förnyas inte automatiskt. Polisen kontrollerar verksamheten, dels fortlöpande och dels inför omprövning.

Pubar har fullständiga rättigheter och måste stänga klockan 23.00 vintertid och 23.30 sommartid. I några enstaka fall i Dublin har pubar med nattklubb fått tillstånd till klockan 02.00.

Restauranger kan också få fullständiga rättigheter om en separat bar finns inom lokalen. Annars endast vin- och öltillstånd. Restauranger får ha öppet en timme längre än pubar. Diskotek får vanligen servera endast vin och öl men får ha öppet lika länge som restauranger.

Åldersgräns är 18 år både för inköp och servering.

Promillegräns för bilkörning: 1,0.

Alkoholreklamen är fri sånär som på att starkspritsreklam är förbjuden i radio och TV.

Alkoholskatt: spritdrycker 68 %, vin 51 %, öl 64 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 6,1 liter.

Island

Det statliga tobaks- och alkoholmonopolet har ensamrätt på detaljhandel med alkoholvaror. Butiker finns i bebyggelser med mer än 1 000 invånare. Alkoholbutik får emellertid inte inrättas utan föregående folkomröstning.

Försäljning och servering av starköl har varit förbjuden ända till 1 mars 1989. Tillverkning av starköl för export har dock förekommit.

Tillstånd för servering av alkoholdrycker beslutas av polismyndigheten efter obligatorisk remiss till kommunen, som har vetorätt. Serveringstillstånd ges för fyra år i taget. Polismästaren kan återkalla tillståndet ifall serveringsbestämmelserna inte efterföljs.

Åldersgräns för både försäljning och servering av alkoholdrycker är 20 år.

Promillegräns för bilkörning: 0,5.

Island har förbud mot alkoholreklam.

Alkoholskatt: spritdrycker 58 %, vin 72 %, öl 46 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1991, omräknat till 100 % ren alkohol: 3,9 liter.

Italien

En uppdelning finns på svaga alkoholdrycker under 21 volymprocent och starka alkoholdrycker över 21 volymprocent.

Alkohol får säljas i livsmedelsaffärer och specialiserade affärer som har tillstånd för försäljning av endera svaga eller starka alkoholvaror eller för båda slagen. Tillstånd ges enligt principen ett tillstånd per 400 invånare för svaga alkoholdrycker och ett tillstånd per 1 000 invånare för starka alkoholdrycker.

Tillstånden utfärdas av den kommunala förvaltningen.

Undantagna är vingårdarna som får sälja sina produkter utan speciellt tillstånd.

Utskänkning på restaurang är tillståndspliktig. Man skiljer även här på tillstånd för svaga och starka drycker. Även dessa tillstånd utfärdas av kommunerna.

Tillstånden kan återkallas vid misskötsamhet, t.ex. om det konstateras att utskänkning av *starka* alkoholdrycker skett utan matservering eller till minderåriga.

Ingen åldersgräns finns för inköp i butik eller vid servering av *svaga* alkoholdrycker. För *starka* alkoholdrycker gäller 16 års åldersgräns.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklam är tillåten, men sponsring av radio- och TV-program för att göra reklam för *starka* alkoholvaror är förbjuden.

Alkoholskatt: spritdrycker 27 %, vin 9 %, öl 20 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 9,5 liter.

Nederländerna

Försäljning av alkohol med mindre än 15 volymprocent får ske i vanliga livsmedelsaffärer. För drycker med mer än 15 volymprocent krävs särskild licens. Bensinstationer får inte sälja alkoholdrycker.

Restauranger får servera alkoholdrycker om de har tillstånd från hälsoministeriet.

Åldersgränser: 16 år för alkoholdrycker under 15 volymprocent, 18 år för alkoholdrycker över 15 volymprocent. Gäller både detaljhandel och servering.

Promillegräns för bilkörning: 0,5.

Alkoholreklamen är helt fri.

Alkoholskatt: spritdrycker 27 %, vin 25 %, öl 34 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 8,3 liter.

Norge

Norge har en liknande alkoholpolitisk historia som Sverige och Finland. Även i Norge finns ett statligt monopolföretag, Vinmonopolet, som har ensamrätt på alkoholhandelsområdet.

I vinmonopolets butiker, liksom för servering av alkoholdrycker, gäller 20 års åldersgräns för spritdrycker och 18 år för vin och starköl.

Kommunstyrelserna beslutar om tillstånd för alkoholservering på restauranger. Tillståndet omfattar längst pågående kommunstyrelseperiod, som f.n. är fyra år.

Serveringstid är normalt från klockan 13.00 till 24.00, men kommunstyrelsen kan förlänga tiden i vissa fall. Några restauranger i centrala Oslo har fått tillstånd att hålla öppet till klockan 06.00.

Promillegräns för bilkörning: 0,5.

Förbud mot alkoholreklam gäller sedan 1975.

Alkoholskatt: spritdrycker 91 %, vin 59 %, öl 54 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1991, omräknat till 100 % ren alkohol: 3,9 liter.

Portugal

Alkoholvaror får säljas fritt överallt utan tillstånd.

Restaurangtillstånd utfärdas av länsstyrelsen. För alkoholutskänkning krävs dock inget särskilt tillstånd, under förutsättning att restaurangtillstånd finns. I restaurangtillståndet ingår lämplighetsprövning och lokalprövning. Det finns egentligen ingen *alkoholpolitik* i tillståndsgivningen.

Åldersgräns för både inköp och servering är 16 år.

Promillegräns för bilkörning: 0,5.

Alkoholreklamen är fri men får inte riktas till yngre personer.

Alkoholskatt: spritdrycker 8 %, vin 8 %, öl 14 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 10,4 liter.

Schweiz

I Schweiz finns ett statsmonopol för starkspritstillverkning sedan över 100 år. Monopolet kan dock utfärda licenser till andra tillverkare, vilka måste erlägga skatt på försåld sprit till monopolet. Spritdrycker får dessutom framställas för eget behov utan licens.

Kantonernas förvaltningar beviljar tillstånd för alkoholförsäljning i butiker och restauranger. Normalt gäller 18-årsgräns i butik och 16 år på restaurang. Det varierar dock mellan kantonerna, exempelvis finns regler i vissa kanton

om att 16-årsgräns gäller för vin och öl och 18-årsgräns för spritdrycker. I någon kanton är åldersgränsen t.o.m. så låg som 14 år på restaurang och 16 år i butik.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Reklamen för vin och öl är fri, spiritreklamen är omgärdad med många bestämmelser, exempelvis tillåts inte spiritreklam i radio och TV, i idrottssammanhang. Den får inte riktas till ungdom och inte finnas på förpackningar eller i butiker som inte säljer eller serverar spritdrycker.

Alkoholskatt: spritdrycker 31 %, vin 5 %, öl 14 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 10,9 liter.

Spanien

Alkoholvaror får säljas och serveras helt fritt med vissa lokala variationer när det gäller restaurangtillstånd, som dock inte handlar om alkoholpolitik utan om etableringen är störande eller inte uppfyller byggnormer, etc.

Åldersgränsen varierar mellan de autonoma regionerna från 16 år till 18 år.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklamen är fri sånär som på att reklam för alkoholhaltiga drycker över 20 volymprocent är förbjuden i TV.

Alkoholskatt: spritdrycker 47 %, vin 4 %, öl 15 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 12,0 liter.

Tyskland

Inga restriktioner finns för försäljning av alkoholdryck i butiker.

De olika delstaterna beviljar utskänkningstillstånd för restauranger men reglerna för detta är mycket liberala och allmänt hållna. Tillstånd kan återkallas om det missköts.

18 års åldersgräns för starksprit och 16 år för vin och öl. Åldersgränserna gäller både detaljhandel och servering.

Några öppettider för restaurangerna finns inte i den tyska lagstiftningen, men enligt en särskild ungdomslag får personer under 16 år inte vistas längre på restauranger än till klockan 24.00.

Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklamen är i princip helt fri men får inte riktas mot unga eller gamla.

Alkoholskatt: spritdrycker 64 %, vin 12 %, öl 20 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1990, omräknat till 100 % ren alkohol: 10,6 liter (Västtyskland) resp. 11,8 liter (Östtyskland).

Österrike

Alkoholvaror får säljas i livsmedelsbutiker utan särskilt tillstånd utöver det tillstånd som krävs för livsmedel.

För restaurangrörelse krävs kommunalt tillstånd, som dock inte i första hand handlar om alkoholen utan avser restaurangtillstånd överhuvudtaget. Det sker därvid en personlig lämplighetsprövning och lokalprövning.

Olika åldersgränser finns i olika delstater. De varierar mellan 16 och 18 år. Promillegräns för bilkörning: 0,8.

Alkoholreklam i radio och TV är förbjuden. I övrigt gäller vissa inskränkningar som påminner om reglerna i Schweiz och Danmark.

Alkoholskatt: spritdrycker 40 %, vin 31 %, öl 36 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1989, omräknat till 100 % ren alkohol: 10,3 liter.

Sverige

Statsmonopol finns för såväl tillverkning, import, export, distribution (Vin & Sprit AB) som detaljhandel med alkoholvaror (Systembolaget).

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl får endast ske i Systembolagets 359 butiker. (Dessutom finns ett antal utlämningsställen i mindre orter, som saknar systembutik.)

Tillstånd för alkoholservice på restauranger utfärdas av länsstyrelserna efter obligatorisk remiss till kommunen. Kommunen har vetorätt. Det finns ca 8 000 restauranger med serveringstillstånd i dag.

Åldersgräns för inköp i Systembolagets butiker är 20 år. För servering av alkoholdryck är åldersgränsen 18 år.

Serveringstid är enligt lag fastställd från klockan 12.00 till klockan 01.00 dagligen, men tillståndsmyndigheten får bevilja undantag från dessa tider.

Reklam för starkare alkoholdrycker än öl klass II är förbjuden.

Promillegräns för bilkörning: 0,2.

Alkoholskatt: spritdrycker 92 %, vin 69 %, öl 34 %.

Registrerad årlig konsumtion av alkoholdrycker per invånare 1991, omräknat till 100 % ren alkohol: 5,2 liter.

Österrike

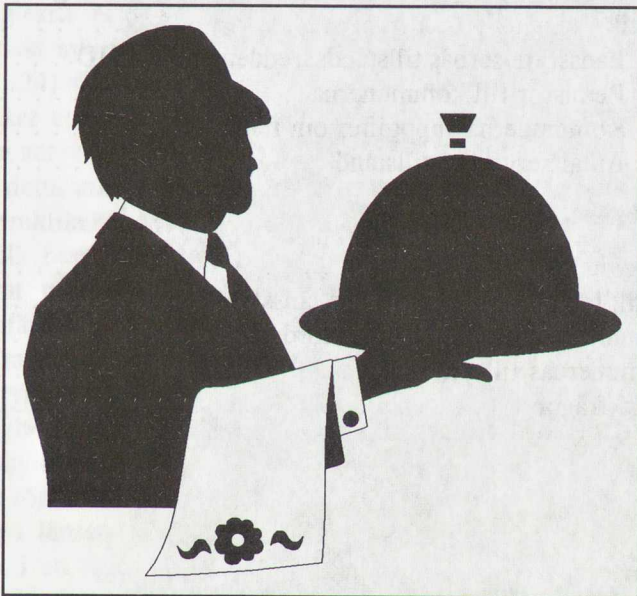
Alkoholvetor för att få i lämnadskosterna som anslut tilländ över 100
 tillstånd som ligger för livmedel.
 För restaurangtjänster från 1 januari 1984, som dock inte i förväg nämnd
 tillstånd om alkohol från 1984 restaurangtjänster och livmedel. Det ska
 drivas en personlig handel för att inte vara en restaurang.
 Österrike åberopade dessa olika bestämmelser. De var dock inte i kraft till
 förmågan för tillstånd 0,2.
 Alkoholiska i länder som TV och radio (1984) för att inte vara tillstånd.
 ningen som gällande om regleras i Schweiz och Danmark.
 Alkoholiska spritprodukter 40-50, var 31 till 50-50.
 Reglerade till konsumtion av alkohol (1984) efter 1984, om inte
 om till 100 % per alkohol 10,3 liter.

Sverige

Stämningen från för säkerställning i den export av alkohol (V 2 &
 Spil AB) som omfattar handel med alkohol (Svensk Alkohol)
 för att inte vara en restaurang, för att inte vara en restaurang.
 300 artiklar. (Detta innebär att en enda utsläppstillstånd i andra östra
 av den svenska.)
 Tillstånd för alkoholförbrukning 21 restauranger utöver av restauranger
 efter obligatorisk licens till konsumtion. Konsumtion på venor. De har 2
 8 000 restauranger med serveringsutrustning 1 dag.
 Alkoholiska för inhemsk konsumtion 21-30 år. 1984 servering av
 alkoholiska i utlandet 18 år.
 Servering av alkoholiska i utlandet 12 00 till 13 00 till 13 00 till 13 00
 lagligen, men tillstånd för utlandet för beviljande utöver från dessa om
 tillstånd för alkoholförbrukning för 18 år till 18 år.
 Förmågan för tillstånd 0,2.
 Alkoholiska spritprodukter 40-50, var 31 till 50-50.
 Reglerade till konsumtion av alkohol (1984) efter 1984, om inte
 om till 100 % per alkohol 10,3 liter.

Alkoholpolitiska kommissionen
LHD/LVM-Utredningen

**TILLÄMPNINGEN AV LAGEN (1977:293) OM
HANDEL MED DRYCKER VID LÄNSSTYRELSER
OCH KOMMUNER**



ENKÄTREDOVISNING

GEMENSAM DELRAPPORT FEBRUARI 1993

Innehållsförteckning

1	<i>Förord</i>	267
2	<i>Enkätens uppläggning</i>	268
2.1	Frågeställningar	268
2.2	Urval	268
2.3	Resultatens tillförlitlighet	269
2.4	Några exempel på resultatens tillförlitlighet	269
3	<i>Resurs- och statistikblock</i>	270
3.1	Länsstyrelsernas resurser	270
3.1.1	Tillståndsärenden respektive tillsyn	271
3.2	Kommunernas resurser	271
3.2.1	Kommunernas resurser för tillsyn	272
3.2.2	Kommunernas resurser vid en kommunalisering	272
3.3	Statistik	274
3.3.1	Länsstyrelsernas tillståndsärenden enligt LHD	274
3.3.2	Remisser till kommunerna	274
3.3.3	Kommunernas uppgifter om remisser	275
3.3.4	Antal serveringstillstånd	275
4	<i>Åsiktsblock</i>	276
5	<i>Öppna frågor</i>	316
5.1	Särskilt besvärliga ärenden hos länsstyrelserna	316
5.2	Kommunernas uppgifter om erforderlig kompetens	317
5.3	Kommunernas tillsyn	317
5.4	Övriga frågor	318

Alkoholpolitiska kommissionen
LHD/LVM-utredningen

Peter Carlsten
Peter Gerdman

1 Förord

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommission med uppgift att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden - bl.a. i ett EG-perspektiv. Den svenska alkoholpolitiken genomgår därmed en bred översyn inte minst med hänsyn till förestående EG-förhandlingar och EES-avtal.

I kommissionens uppdrag ingår även att föreslå förändringar i lagstiftningen, om kommissionen finner att vissa bestämmelser kan förenklas eller helt utmönstras för att de inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion. I andra fall kan reglerna behöva förtydligas eller skärpas för att bättre fylla ett alkoholpolitiskt syfte. I detta sammanhang skall kommissionen enligt direktiven (1991:124) särskilt uppmärksamma reglerna om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt lagen om handel med drycker (LHD), liksom bestämmelserna om serveringens bedrivande och andra frågor som gäller alkoholserveringen. I detta arbete skall kommissionen analysera hur denna lagstiftning tillämpas i praktiken.

Enligt LHD beslutar länsstyrelsen om tillstånd till servering av alkoholdrycker samt parti- och detaljhandel med öl inom länet. Innan tillstånd eventuellt utfärdas skall länsstyrelsen höra med kommunen som i sitt yttrande kan förhindra nya eller utökade serveringstillstånd med hjälp av kommunalt veto. Länsstyrelsen har enligt samma lag också tillsynsansvar och kan som enda myndighet vidta sanktioner, bl.a. återkalla tillstånd. Även kommunerna har tillsynsskyldigheter enligt lagen och skall bistå länsstyrelsen i detta arbete.

De snabba förändringarna inom socialtjänstens område har inneburit att nya krav ställs på länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet. Statskontoret har i en rapport (PM 1990-08-14) gjort bedömningen att det torde vara möjligt att genomföra sådana lagändringar att resurser hos länsstyrelserna skulle frigöras att tillsynsansvaret skulle kunna klaras inom ramen för befintliga resurser, bl.a. genom att tillståndsprövningen enligt LHD förs över till kommunerna.

Mot bakgrund av detta har regeringen tillkallat en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunalisera tillståndsprövningen enligt LHD. I direktiven (1992:68) anges att utredningen skall redovisa de förslag till lagändringar som därmed skulle erfordras.

2 Enkätens uppläggning

2.1 Frågeställningar

Enkäten är uppdelad i ett statistik- och resursblock, ett åsiktsblock och några öppna frågor.

Statistik- och resursblocket syftar till att belysa befintliga resurser och ärendebelastning hos länsstyrelser och kommuner liksom även att ge en uppfattning om resursbehovet hos kommunerna vid en kommunalisering av tillståndsprövningen. Detta avsnitt har i första hand bearbetats av LHD/LVM-utredningen.

Åsiktsblocket tar upp ett tjugotal av de mest omdiskuterade serveringsbestämmelserna i lagen om handel med drycker. Syftet är att få ett bidrag till Alkoholpolitiska kommissionens analys av reglerna om alkoholservingen med sikte på att förenkla och förtydliga lagstiftningen.

De öppna frågorna, slutligen, har givit länsstyrelser och kommuner möjlighet att kommentera enkäten utförligare. Detta avsnitt svarar de båda utredningarna för gemensamt.

2.2 Urval

Enkäten har tillställts samtliga 24 länsstyrelser och - i samråd med Svenska Kommunförbundet - ett urval av landets 286 kommuner. Kommunurvalet har skett på följande sätt:

	Antal kommuner	Urval	U-faktor
Kommungrupp 200 000 -	3	3	3/3 = 1.00
Kommungrupp 50 000 - 199 999	37	19	37/19 = 1.95
Kommungrupp 20 000 - 49 999	78	26	78/26 = 3.00
Kommungrupp - 19 999	157	31	157/29 = 5.41
Turistkommuner	<u>11</u>	<u>11</u>	<u>11/11 = 1.00</u>
	286	90	286/88 = 3.25

Kommuner som har decentraliserat LHD-handläggningen till kommunalnämnder och liknande har uppmanats att försöka samordna sina enkätsvar till ett per kommun.

Enkäten har således ställts till 90 kommuner och 24 länsstyrelser eller totalt 114 myndigheter.

Enkäten har besvarats av länsstyrelsernas handläggare av alkoholärenden. I kommunerna har den tjänsteman som handlägger serveringsärenden eller dennes arbetsledare vid socialtjänsten besvarat enkäten. I några fall har samråd

skett med ordföranden i socialnämnden. Det har också förekommit att enkäten behandlats i socialnämnden.

Enkäten besvarades av alla länsstyrelser och 88 av de 90 utvalda kommunerna. Sammanlagt finns således 112 enkätsvar.

2.3 Resultatens tillförlitlighet

Urvalet kommuner har gjorts i samarbete med statistisk expertis vid Kommunförbundet. Syftet har varit att reducera utredningens arbete men att ändå med ganska god säkerhet kunna belysa situationen i landets 286 kommuner. Anledningen till vi inte slumpmässigt valt ut 90 kommuner bland samtliga 286, är att ett s.k. viktat urval ökar säkerheten i våra resultat. Det är mot den bakgrunden som de större kommunerna är starkt representerade i urvalet.

2.4 Några exempel på resultatens tillförlitlighet

Med vårt urvalsförfarandet kan vi säga att osäkerheten i *åsiktsblocket* är som störst i vårt resultat om svaren fördelar sig på 50 procent ja-svar och 50 procent nej-svar. Med 95 procents sannolikhet ligger då det korrekta värdet mellan 40 och 60 procent. Det korrekta värdet skulle vi ha erhållit om vi hade tillfrågat samtliga 286 kommuner. (Konfidensintervallet är 95 procent).

Om svarsfördelningen däremot är 20 procent ja-svar och 80 procent nej-svar ökar säkerheten. Då ligger det sanna ja-värdet med 95 procents sannolikhet mellan 12 och 28 procent (plus minus 8 procent från vårt uppmätta värde 20 procent). Om andelen ja-svar på en fråga är 10 procent ökar säkerheten således ytterligare i våra svar.

När det gäller numeriska skattningar eller uppgifter i resurs- och statistikblocket (t.ex. antal tjänster och antal årsarbetskrafter) är osäkerheten i skattningarna, som avser samtliga kommuner mindre än 10 % vid 95 % konfidensnivå. Det innebär att 95 % av skattningarna har ett urvalsfel på högst 10 %.

För några variabler har ingen skattning gjorts för landets samtliga kommuner. I dessa fall anges detta särskilt.

Denna rapport gör inget anspråk på att vara en analys av enkätsvarens betydelse för Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens ställningstaganden i olika avseenden, utan är endast en redovisning av fakta och åsikter. Resultaten av enkäten är ett av flera underlag för de båda utredningarnas arbete.

3 Resurs- och statistikblock

För att få en bild av vilka resurser som länsstyrelserna och kommunerna idag ägnar åt LHD-ärenden enligt gällande lagstiftning ställdes frågor i enkäten om resurser vid länsstyrelserna och inom kommunernas socialtjänst. Vid en eventuell kommunalisering av tillståndsprövningen är det väsentligt att få kommunernas uppfattning om LHD-ärenden och vilka resurser de anser sig behöva ytterligare för att som första instans besluta om tillstånd enligt LHD.

3.1 Länsstyrelsernas resurser

I enkäten ställdes frågor om hur många tjänster för LHD-ärenden det fanns vid respektive länsstyrelse vid enkättillfället hösten 1992. Samtliga länsstyrelser har besvarat frågan.

Antal tjänster:	46
Varav handläggare:	35

Enligt en kartläggning som gjordes av 1980 års organisationskommitté fanns det året 45 alkoholhandläggare och 15 assistenter avdelade att biträda dessa. Sedan 1981 har länsstyrelserna varit föremål för årliga resursminskningar. I betänkandet Länsstyrelsernas sociala funktioner (Ds 1989:9) uppges antalet alkoholhandläggare ha reducerats till knappt 35. Samma uppgift redovisar Statskontoret i sin PM Länsstyrelsens sociala funktion - resursbehov (Dnr 358/90-5).

Antalet tjänster är självfallet inte ett tillfredställande mått på hur mycket resurser, som satsas på ett visst område. Exempelvis kan en tjänst ibland omfatta kortare tid än en heltid. Innehavaren av en viss tjänst kan också inom ramen för sitt ansvarsområde även handlägga andra ärenden än just LHD-ärenden under en del av sin arbetstid. Detta framkommer också i Statskontorets PM, där det framgår att alkoholhandläggarna parallellt används för andra ärenden inom länsstyrelserna. Mot denna bakgrund ställdes frågor om det faktiska resursutnyttjandet mätt i årsarbetskrafter för LHD-ärenden.

Antal årsarbetskrafter:	49
Varav handläggartjänster:	36

Det faktiska resursutnyttjandet stämmer ganska väl överens med antalet tjänster vad avser handläggare. När det gäller övriga administrativa resurser är skillnaden större.

3.1.1 Tillståndsärenden respektive tillsyn

I betänkandet Länsstyrelsernas sociala funktioner och i Statskontorets PM framgår att länsstyrelserna på grund av ökade arbetsuppgifter och minskande resurser inte kan fullgöra sina uppgifter inom det sociala området på ett tillfredställande sätt. När det gäller LHD-ärenden, så har bristen på resurser framför allt drabbat tillsynsverksamheten. Länsstyrelserna saknar således tillräckliga resurser att bevaka att bestämmelserna i LHD efterlevs. Tillsynen är en av huvuduppgifterna för länsstyrelserna efter länsstyrelserreformen. I betänkandet Länsstyrelserna och socialtjänsten (Ds 1992:67) föreslås att vissa ärendegrupper avlastas länsstyrelserna för att möjliggöra en effektivisering av uppföljning och utvärdering.

Länsstyrelsernas resursfördelning var enligt Statskontorets PM och vår enkät följande:

	Statskontoret, 1990	Vår enkät, 1992
Tillstånd	82 %	81 %
Tillsyn	18 %	19 %

Undersökningarna talar för att det inte inträffat några större förändringar när det gäller fördelningen av resurser på tillståndsprövning respektive tillsyn mellan åren 1990 och 1992. Vid sex länsstyrelser avsatte man enligt vår enkät 90 procent eller mer för tillståndsprövning. En länsstyrelse avsätter inte några resurser alls för tillsyn. Det finns däremot tre länsstyrelser som satsar 40 procent av resurserna eller mer på tillsyn och tillsynsärenden.

3.2 Kommunernas resurser

Kommunernas handläggning av ansökningar om serveringstillstånd omfattar i första hand utarbetandet av tjänsteutlåtanden och remissvar till länsstyrelserna. Kommunernas handläggning av LHD-ärenden skall enligt lagstiftningen endast omfatta behovsprövningen, men i vissa fall genomför kommunerna även en prövning av den personliga lämpligheten. Därutöver skall kommunen tillsammans med länsstyrelsen och polisen svara för att bestämmelserna i LHD efterlevs. Tillsynen enligt LHD omfattar samtliga de olika tillstånd som finns i LHD, dvs. även detalj- och partihandel med öl klass II.

Kommunen har också ett lokalt ansvar enligt socialtjänstlagens 11 § att förebygga missbruk genom såväl allmänna och strukturellt inriktade åtgärder som individuellt inriktade insatser.

För att få jämförbara uppgifter mellan kommunerna är beräkningarna när det gäller årsarbetskrafter grundade på en årsarbetstid på 1.750 timmar. (Beräkningsgrunden har valts ut i samarbete med Kommunförbundet.) Följande resurser finns enligt enkätsvaren i de kommuner (88) som omfattas av vår undersökning och kan uppskattas för landet som helhet.

	Urvalet	Skattning för samtliga kommuner
Antal tjänster:	18,5	42,4
Varav heltidstjänster:	9,3	20,1
Årsarbetskrafter:	21,3	44,9

Arbetsinsatsen för LHD-ärenden i urvalet bedömdes motsvara 21,3 årsarbetskrafter. En skattning för samtliga kommuner uppgår till 44,9 årsarbetskrafter.

3.2.1 Kommunernas resurser för tillsyn

När det gäller kommunernas satsning på tillsynsverksamhet respektive svar på remisser, m m, i samband med tillståndsprovning erhöles följande svar:

	Urvalet	Skattning för samtliga kommuner	
Tillståndsprovning:	11,1	25,5	årsarbets-
Tillsyn:	9,2	18,8	krafter

Summan årsarbetskrafter för tillståndsprovning och tillsyn är en årsarbetskraft mindre än den skattning som gjorts beträffande kommunernas totala insatser för LHD-ärenden i vårt urval. En viss skillnad finns även när det gäller skattningen för samtliga kommuner. Skillnaden kan bero på att frågorna utformats på ett sådant sätt att det funnits utrymme för skilda tolkningar av frågornas innebörd. Exempelvis kan frågan om kommunernas resurser för tillsynsverksamheten tolkas på olika sätt. Socialt fältarbete och uppsökande verksamhet bland ungdomar kan i en mening sägas beröra LHD och serveringsverksamhet, även om det primära målet med den uppsökande verksamheten inte direkt rör förhållandena på och omkring restaurangerna.

3.2.2 Kommunernas resurser vid en kommunalisering

I enkäten ombads kommunerna att besvara frågan om hur stort resurstillskott de skulle behöva vid en eventuell kommunalisering av LHD. Det finns svårigheter med tolkningen av svaren på denna frågeställning:

1. Det är oklart hur LHD kommer att se ut i framtiden, och mot denna bakgrund måste svaren tolkas utifrån nuvarande lagstiftning bortsett från bestämmelserna om tillståndsprovande myndighet.

2. Kommunerna saknar förmodligen delvis kunskap om vilka arbetsuppgifter som länsstyrelserna idag utför enligt LHD. Av drygt 16.000 diariet förda ärenden enligt LHD vid länsstyrelserna var det endast drygt 2.000 som remitterades till kommunerna för ställningstagande.
3. Det finns en risk för att kommunerna överskattar behovet av resurstillskott vid en kommunalisering av LHD. Eftersom de förmodligen inte känner till arbetets omfattning vill de gardera sig för att vid en eventuell kommunalisering få tillräckliga resurser. Inom kommunen finns även andra resurser som socialtjänsten förmodligen inte tagit med i sin kalkyl av behovet av nya resurser. Här avses exempelvis den juridiska expertis som finns inom kommunerna och den ekonomiska sakkunskap som ofta finns i form av näringslivssekreterare och andra tjänstemän.

Totalt bedömde de kommuner som besvarat enkäten (88) att man skulle behöva ytterligare 30.9 årsarbetskrafter och skattningen för samtliga kommuner uppgår till 65.6. De totala resurserna vid länsstyrelserna för LHD-ärenden uppgavs vara 49 årsarbetskrafter. Resurserna fördelades på tillståndsprövning och på tillsyn med 81 respektive 19 %.

Om vi utgår från oförändrade arbetsuppgifter i övrigt enligt LHD innebär en överföring av tillståndsprövningen från länsstyrelserna till kommunerna en arbetsmängd som motsvarar 81 % av 49 årsarbetskrafter, dvs. knappt 40 för landets samtliga kommuner. Denna skattning avser således endast en överflyttning av det arbete som utförs vid länsstyrelserna idag och som avser tillståndsprövningen. Det skall också påpekas att det redan idag i kommunerna utförs en prövning av ansökningar om serveringstillstånd, som i en mening kan beskrivas som dubbelarbete. I Riksrevisionsverkets PM "Servering av alkohol-drycker" konstaterades också att det redan då förekom ett betydande dubbelarbete hos kommuner och länsstyrelser när det gällde LHD.

Den skattning om det framtida resurstillskottet som gjorts i urvalet uppräknat till samtliga kommuner uppgår till 65.6 årsarbetskrafter. Differensen mellan den nuvarande beräkningen avseende resurserna för tillståndsprövning vid länsstyrelserna (knappt 40) och kommunernas skattade behov av nya resurser (65.6) kan bero på att kommunerna har svårt att överblicka omfattningen av tillståndsprövningen enligt LHD. Redan i dag avsätter kommunerna enligt skattningen för samtliga kommuner 44.9 årsarbetskrafter. Kommunerna torde med hänsyn till detta resursmässigt ha ett bra utgångsläge för att ta över tillståndsprövningen enligt LHD.

3.3 Statistik

3.3.1 Länsstyrelsernas tillståndsärenden enligt LHD

I enkäten till länsstyrelserna ställdes frågor om antalet tillstånd per den 31 december 1991 samt om antalet ärenden under 1991. Dessa uppgifter har kompletterats med information från Socialstyrelsen när det gäller tillstånd för servering av öl klass II och partihandel.

Antal ärenden under 1991:

Servering året runt eller årligen viss tidsperiod,	
återkallelse av tillstånd, tillsyn	8 497
Tillfällig servering	5 758
Detalj- och partihandel med öl klass II	1 368
Övriga ärenden	430
Summa:	<hr/> 16 053

I departementspromemorian Länsstyrelsernas sociala funktioner framkom det att antalet LHD-ärenden 1987 var 14.000 eller nära 600 per länsstyrelse. Det fanns då uppenbara olikheter i länsstyrelsernas diarieföring. Detta gällde framför allt redovisningen av tillfälliga tillstånd. En jämförelse mellan svaren i vår enkät och den statistik som Socialstyrelsen redovisar, talar för att en del brister i diarieföringen av ärenden, fortfarande kvarstår. Rutinerna är inte desamma vid de olika länsstyrelserna. I vår enkät och i Statskontorets PM har det visat sig att ett icke obetydligt antal ärenden inte diarieförs.

3.3.2 Remisser till kommunerna

Under 1991 remitterades 2.028 ärenden (enligt länsstyrelsernas uppgifter) till kommunerna för deras ställningstagande beträffande ansökan om serverings-tillstånd. Av dessa 2.028 ärenden avstyrkte kommunerna med sitt veto 330 ansökningar eller i 16 procent av ärendena. Två länsstyrelser har dock inte besvarat enkäten i denna del. Andelen 16 procent speglar i viss utsträckning vilken omfattning kommunerna utnyttjar sitt veto. Stora variationer förekommer mellan kommunerna.

3.3.3 Kommunernas uppgifter om remisser

I detta avsnitt har vi inte gjort någon skattning för samtliga kommuner, eftersom vi i denna del kunnat inhämta uppgifter även från länsstyrelserna. De kommuner (88) som besvarat enkäten uppgav att man erhållit 994 ansökningar om serveringstillstånd på remiss från länsstyrelserna år 1991. Av dessa avstyrkte kommunerna 202 ansökningar med sitt veto, eller i cirka 20 procent av samtliga prövade ansökningar. I knappt hälften (99) hänvisade kommunerna till behovsprövningen, medan de övriga avstyrktes av andra skäl eller utan motivering. (Skillnaden mellan länsstyrelsernas och kommunernas uppgifter om antalet remitterade ärenden beror på att vi arbetar med ett urval kommuner.)

Antalet remisser om servering av öl klass II uppgick år 1991 till 324 stycken i de utvalda kommunernas enkätsvar.

3.3.4 Antal serveringstillstånd

Socialstyrelsen samlar regelmässigt in uppgifter om antalet serveringstillstånd (exklusive tillstånd för enbart öl klass II) och antalet detaljhandelsställen för öl klass II. Genom enkäten har vi därutöver samlat in uppgifter om antal serveringstillstånd för enbart öl klass II samt antalet partihandelstillstånd för öl klass II.

Antalet tillstånd per den 31 december 1991:

Antalet serveringstillstånd för spritdrycker, vin eller starköl, exkl. trafikservering	7 757
Trafikservering	194
Antalet serveringstillstånd för enbart öl klass II	5 498
Antalet detaljhandelsställen med öl klass II	12 985
Antalet partihandelstillstånd för öl klass II	315
Summa:	<hr/> 26 749

Även om det finns brister i den statistiska redovisningen så kan det framhållas att antalet serveringstillstånd år 1977 var cirka 7.800 och år 1981 cirka 9.200. Per den 31 december 1991 var antalet serveringstillstånd drygt 13.000 (7.757+194+5.498). Uppgifterna om antalet serveringstillstånd från 1977 och 1981 har hämtats från Riksrevisionsverkets rapport.

Under perioden 1977 till 1991 har antalet serveringstillstånd således ökat med 66 procent.

4 Åsiktsblock

Här efterfrågades respondenternas åsikter om de mest omdiskuterade bestämmelserna i LHD, där mottagarna av enkäten uppmanades att kryssa för det svarsalternativ (ja, nej eller vet ej/tveksam) som bäst överensstämde med deras uppfattning. I några fall fanns en inledande kommentar. Möjlighet till motivering gavs i anslutning till varje fråga. I enkätredovisningen nedan återges frågan i sin helhet (*kursiverat*) med svarsfördelningen i form av ett stapeldiagram, där den vertikala skalan avser antalet enkätsvar, som maximalt kan vara 112 i och med att två kommuner inte har besvarat enkäten.

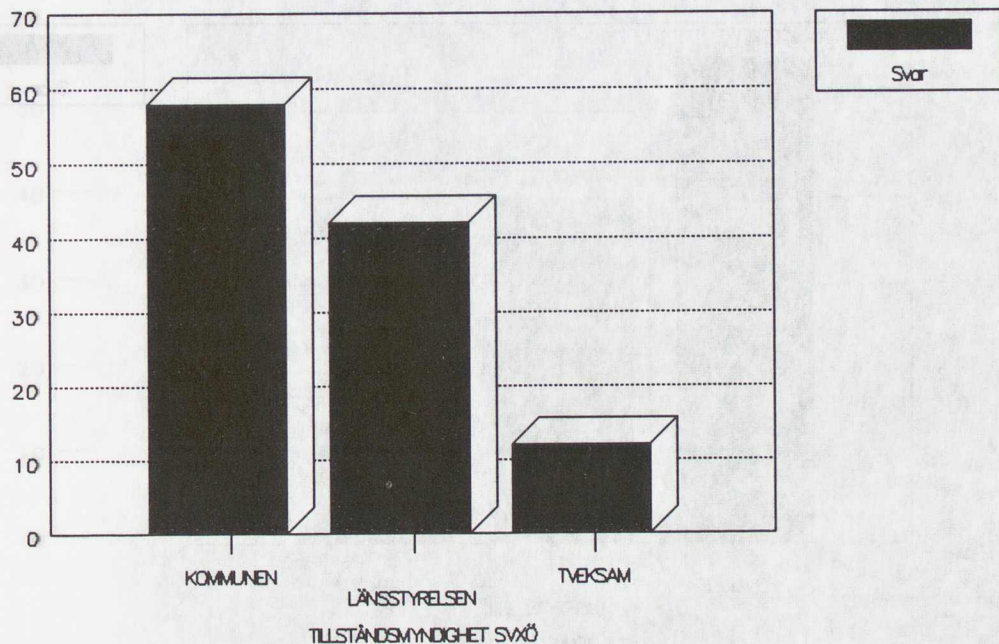
Eventuella motiveringar och övriga kommentarer redovisas vid varje fråga.

Tillståndsprövande myndighet

Detta är en fråga av gemensamt intresse för båda utredningarna. LHD/ LVM-utredningen analyserar i sitt arbete förutsättningar för och konsekvenser av en kommunalisering av tillståndsprövningen. Alkoholpolitiska kommissionen gör en översyn av alkohollagstiftningen där fördelningen av arbetsuppgifter mellan länsstyrelse och kommun har stor betydelse för lagens tillämpning. Det är därvid givetvis av stort intresse vad länsstyrelserna och kommunerna själva har för inställning.

Vid denna fråga redovisas svaren i form av stapeldiagram för vilken *myndighet* respondenterna ansåg skall svara för tillståndsprövningen för respektive ärendegrupp.

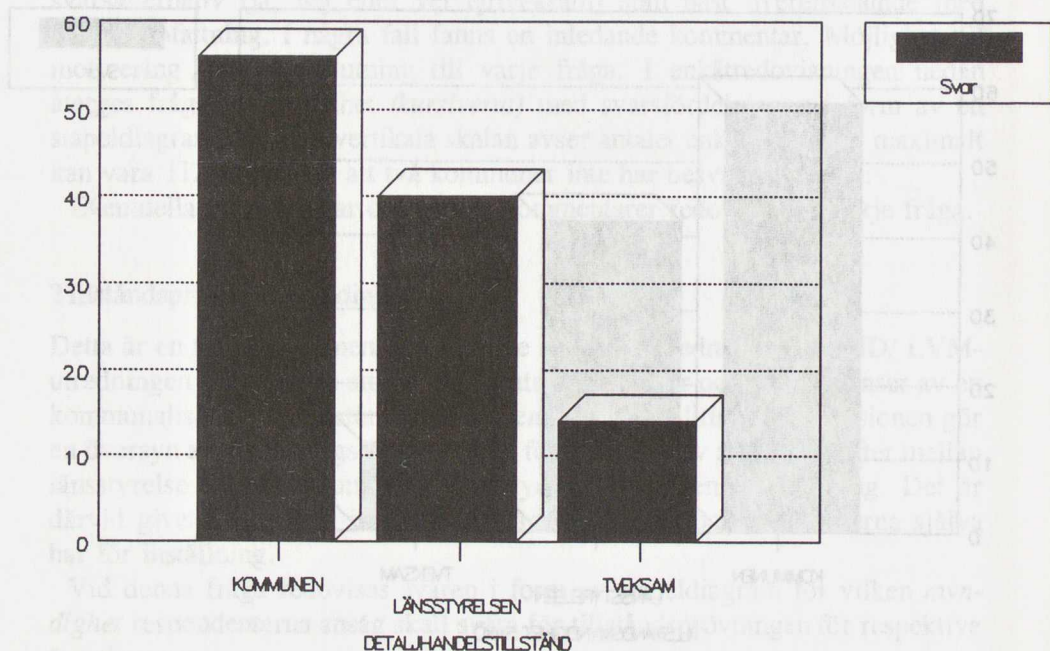
1.a Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande servering av alkoholdrycker?



Kommentar:

(Det är denna ärendekategori som de flesta avser med tillståndsprövning.) En majoritet av de tillfrågade kommunerna och 7 av 24 länsstyrelser anser att tillståndsprövningen för restauranger bör kommunaliseras. Motivet för en kommunalisering har vanligen angivits vara att kommunen har bättre lokal-kännedom, närhet till beslutsfattare och att utskänkningen är en naturlig del av en kommuns alkoholpolitiska program. Ett annat skäl är att kommunens inflytande över antalet serveringstillstånd i den egna kommunen måste kunna säkerställas även om det kommunala vetot försvinner. Argumenten emot en kommunalisering är främst att tillståndsgivningen sköts mer enhetligt hos länsstyrelserna, att risken för "bypolitik" inte kan negligeras, att kommunerna saknar kompetens för de juridiska och ekonomiska bedömningarna och att det finns risk för att rättssäkerheten för enskilda restauratörer försämras.

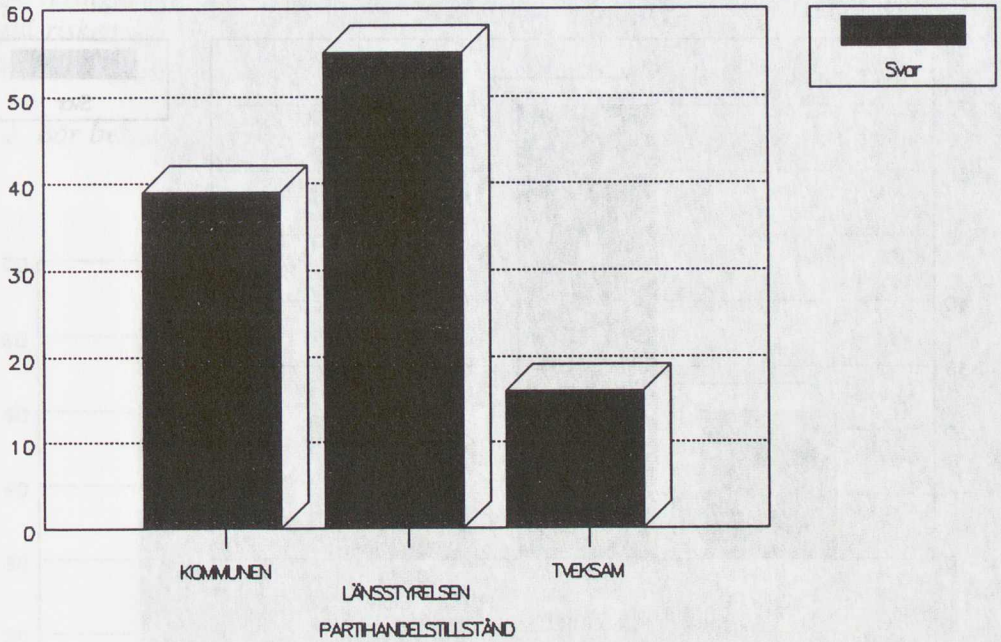
1.b Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande detaljhandelstillstånd för öl klass II?



Kommentar:

Länsstyrelserna svarade i stort sett lika på alla frågor om kommunalisering, medan kommunerna varierade sina svar beroende på vilken tillståndsprövning det gällde. Ett observandum är dock att 21 av de 39 som svarade nej här anser att detaljhandel med öl klass II inte behöver vara tillståndspliktig längre, vilket några också påpekade hade påverkat deras svar på frågan.

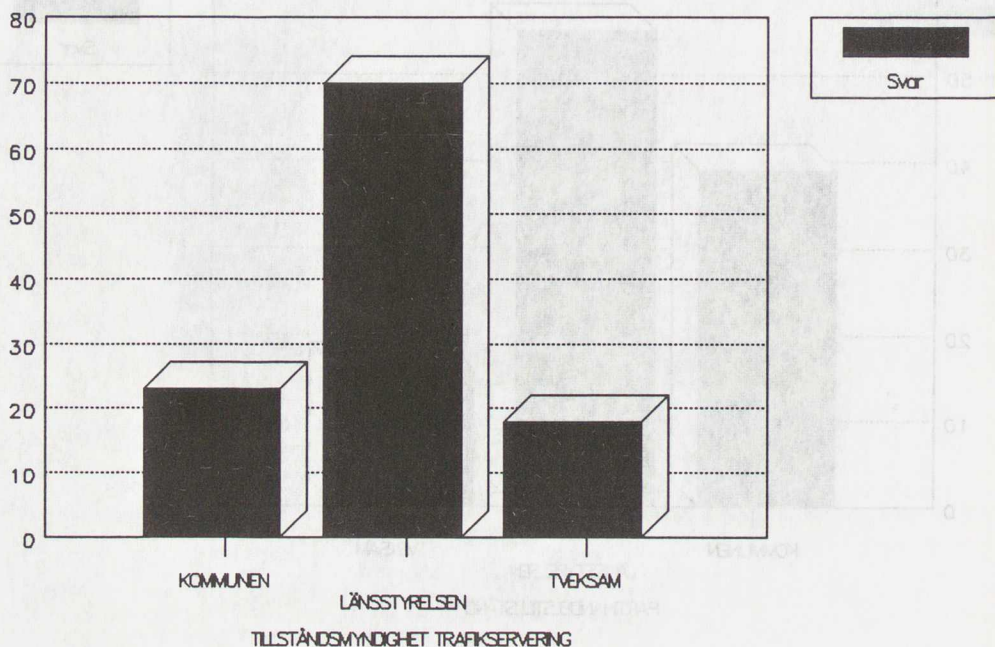
1.c Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande partihandelstillstånd för öl klass II?



Kommentar:

Partihandel med öl klass II avser försäljning för återförsäljning till detaljhandel, restauranger, m.fl., s.k. grosshandel. Den är inte så vanligt förekommande, och kommunerna har i regel aldrig kommit i kontakt med dessa vilket ökat kommunernas osäkerhet i svaren. (I diskussionen om avreglering av handel med öl klass II görs inget särskilt undantag för partihandel.)

1.d Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande tillstånd för alkoholservice på tåg, båt och flyg (s.k. trafikservering)?



Kommentar:

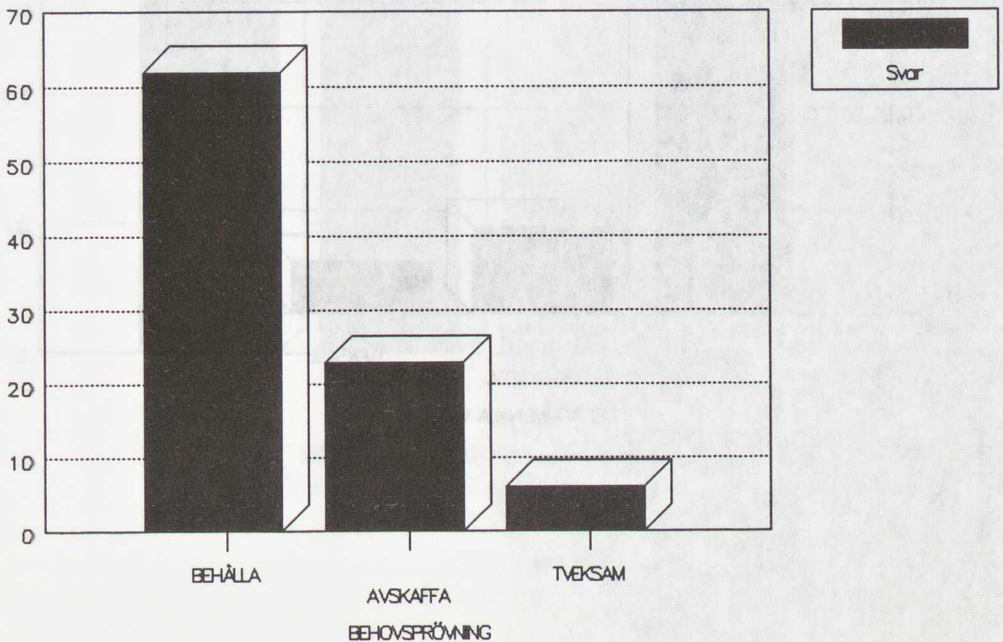
Trafikserveringen berör oftast fler än en kommun och därför anser de flesta, framför allt kommunerna, att tillståndsprövningen bör ligga på en regional eller central myndighet. Länsstyrelserna är mer konsekventa i sin inställning till kommunalisering. Antingen tycker de att allting skall kommunaliseras eller också inget.

Behovsprövningen

Denna fråga ställdes endast till kommunerna.

Vid tillståndsprövningen gäller i dag att behovet inom orten av skilda slag av serveringsrörelser för alkoholdrycker skall beaktas. Hänsyn skall härvid tas till risken för att överetablering kan medföra olägenheter från ordnings- och nykterhetssynpunkt. Behovsprövningen skall i första hand göras av kommunen.

2. Bör behovsprövningen finnas kvar i LHD?

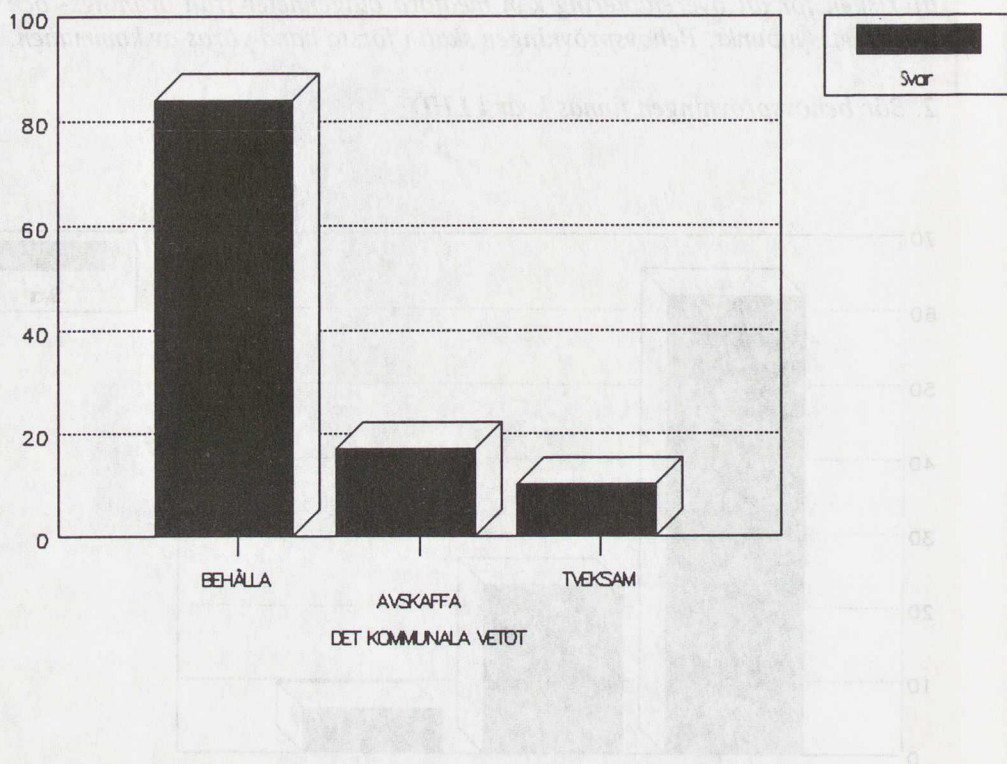


Kommentar:

En klar majoritet av kommunerna vill behålla behovsprövningen. I motiveringarna anges oftast att det inte räcker med en noggrann lämplighets- och lokalprövning, utan att lagstiftningen även bör innehålla ett skydd mot överetablering av serveringsställen. Om det kommunala vetot försvinner blir behovsprövningen ensam kvar som alkoholpolitiskt instrument i lagstiftningen.

Det kommunala vetot

3.a Bör det kommunala vetot behållas om tillståndsprövningen ligger kvar hos länsstyrelsen?

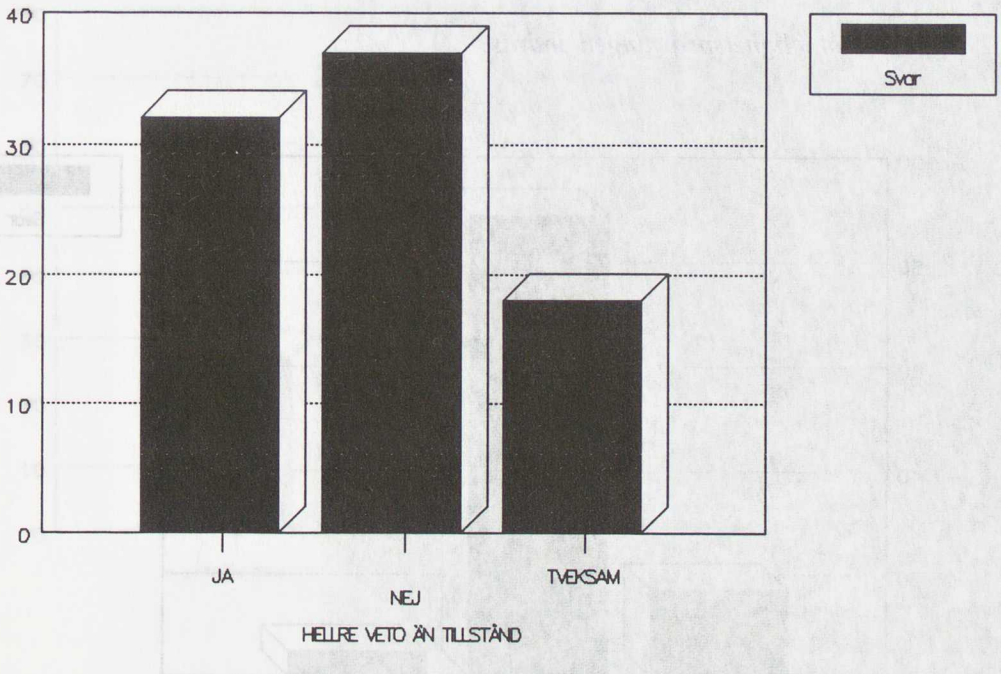


Kommentar:

En majoritet av länsstyrelserna och en mycket kraftig majoritet av kommunerna vill behålla det kommunala vetot ifall tillståndsprövningen ligger kvar hos länsstyrelserna. De flesta har motiverat detta med att det kommunala inflyandet över tillståndsgivningen måste säkerställas och att detta bäst sker genom att behålla vetot.

Nedanstående fråga ställdes endast till kommunerna

3.b Är det viktigare för kommunen att behålla vetot än att ta över tillståndsprovningen med möjlighet till överklagande?



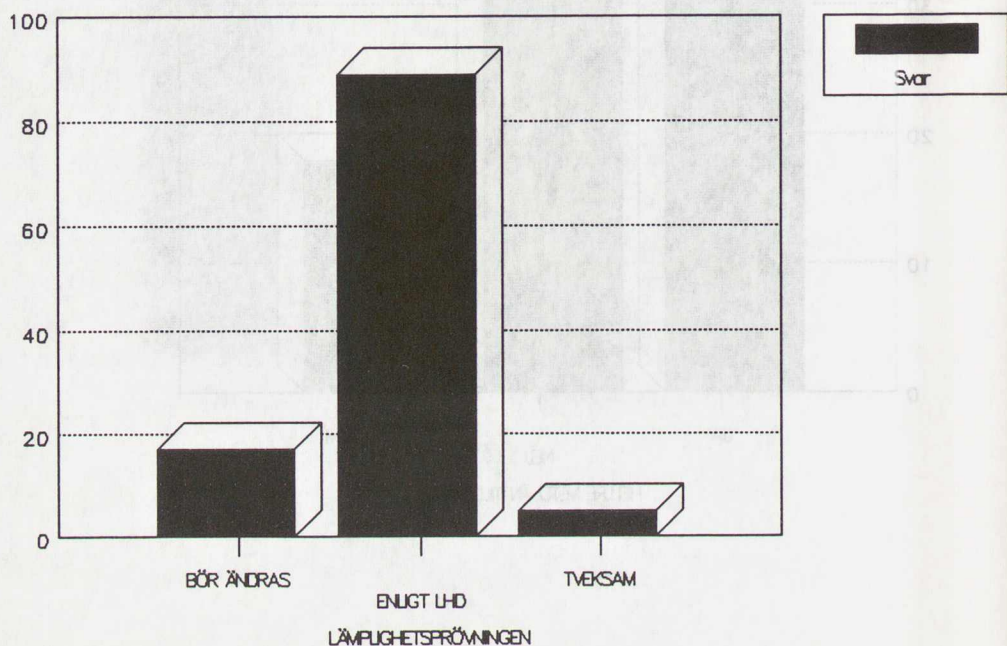
Kommentar:

De större kommunerna är mer benägna att ta över tillståndsprovningen än de mindre kommunerna. Motiveringarna för att hellre behålla vetot är dels att kommunerna anser sig sakna resurser för att ta över tillståndsprovningen dels att vetot är ett starkare alkoholpolitiskt instrument än ett överklagningsbart tillståndsbeslut.

Lämplighetsprövningen

Lämplighetsprövningen omfattar i dag vanligtvis uppgiftsinhämtande från polis-, skatte- och kronofogdemyndigheter. Vidare kontrolleras sökandens branschfarenhet, kunskap i svenska språket och i svensk alkohollagstiftning samt sökandens ekonomiska förutsättningar att bedriva den tilltänkta rörelsen på ett tillfredsställande sätt.

4. Bör lämplighetsprövningen ändras?

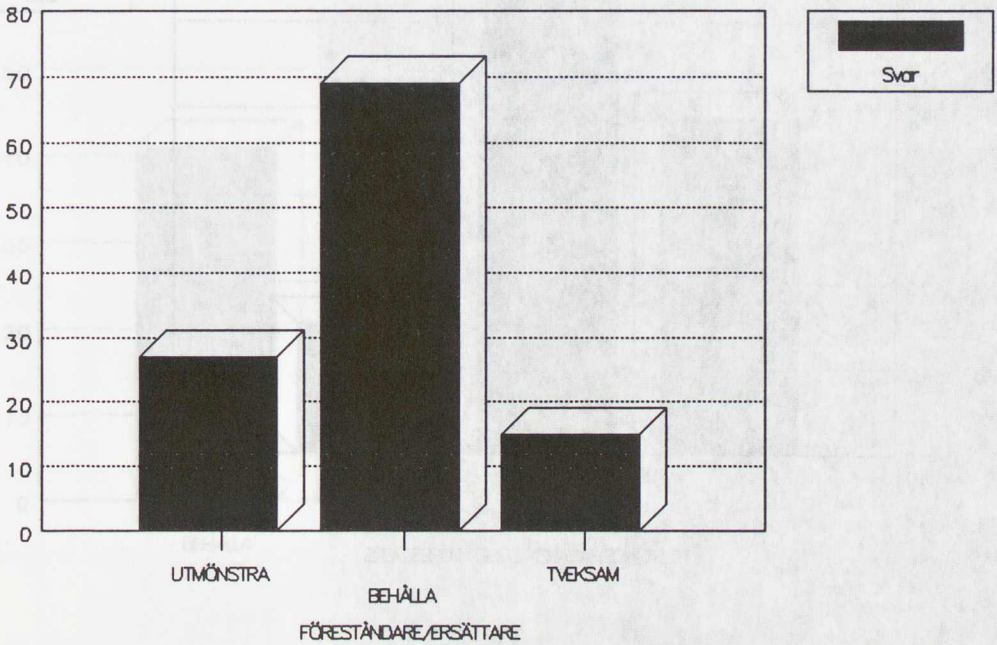


Kommentar:

En klar majoritet både bland länsstyrelser och kommuner anser att innehållet i den nuvarande lämplighetsprövningen är bra som det är utformat i dag.

Föreståndare/ersättare

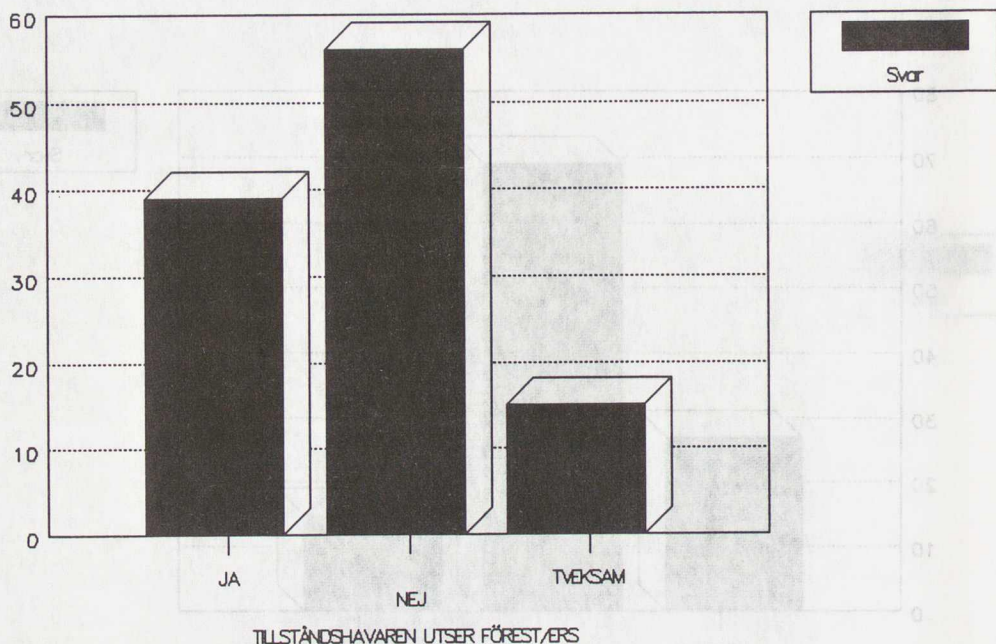
5.a Anser ni att begreppet föreståndare och ersättare kan utmönstras ur LHD?



Kommentar:

En majoritet bland både länsstyrelser och kommuner anser att det skall finnas godkända föreståndare och ersättare på varje serveringsställe. Detta motiveras med att man därmed bättre kan hålla olämplig personal borta från alkoholserveringen, att det alltid skall finnas en ansvarig person på plats vid alkoholutskänkning och att det vid inspektionstillfällena är en fördel att veta vem som är ansvarig och skall underrättas om eventuella missförhållanden i lokalen. 16 länsstyrelser och kommuner svarade att föreståndare och ersättare bör finnas kvar, men anser att det räcker med att tillståndshavaren utser dessa personer själv. Några ansåg att endast föreståndare behöver utses. Ett par enkätvarare menade att föreståndare åtminstone behöver utses i de fall tillståndshavaren är en juridisk person, där ägare och/eller styrelsemedlemmar inte deltar i serveringsverksamheten.

5.b Bör det bli möjligt att låta tillståndshavaren utse föreståndare och ersättare?

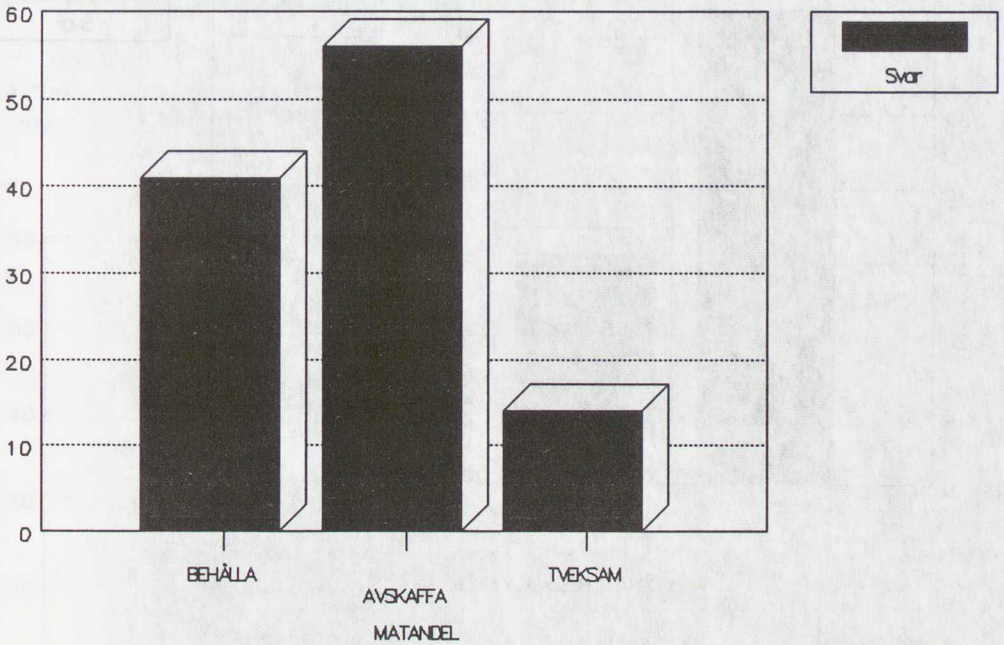


Kommentar:

En majoritet av länsstyrelserna och de *större* kommunerna anser att föreståndare/ersättare antingen kan utgå eller att tillståndshavaren kan utse dessa. Motiv för ja på denna fråga är att särskilt ansvariga för alkoholservingen på restaurangerna är nödvändiga, men att tillståndshavaren som ändå är ytterst ansvarig för utskänkningsansvaret. Det bör således ligga i tillståndshavarens eget intresse att välja dugliga personer till utskänkningsansvaret. Från några länsstyrelser har också framförts att godkännande av föreståndare och ersättare tar alltför mycket tid i anspråk på bekostnad av andra (och viktigare) arbetsuppgifter. Motiven för nej är att endast tillståndsmyndigheten har tillgång till registeruppgifter och andra underlag som behövs för att undvika att olämpliga personer utses som serveringsansvariga.

Mathållningen

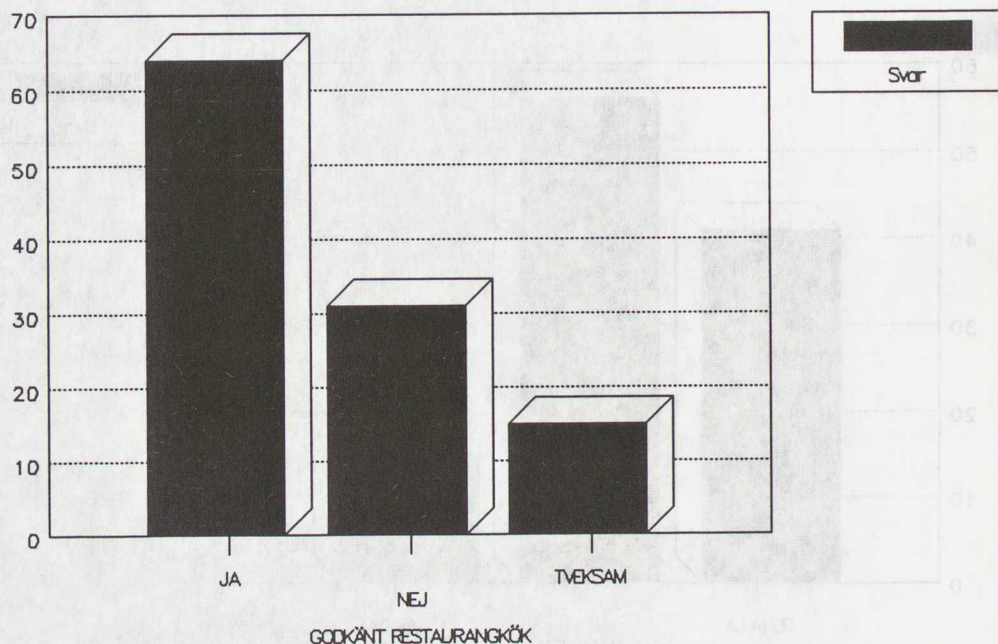
6.a Bör kravet på lagad mat, som dessutom skall utgöra en betydande del av rörelsen, finnas kvar i lagstiftningen?



Kommentar:

En knapp majoritet av kommuner och länsstyrelser anser således att lagad mat inte behöver utgöra en betydande andel av restaurangens totala omsättning. I befolkningsrikare län och kommuner (med fler restauranger) är denna majoritet betydligt större. I motiveringar för att behålla matandelskravet anges att det annars finns risk för att restaurangmässigheten kan urholkas. Bland nej-motiveringarna anfördes att många restauranger kringgår matandelsbestämmelserna på olika sätt, och att om matandelskravet tas bort blir följden att gällande praxis upphöjs till lag.

6.b Räcker det med godkänt restaurangkök och att lagad mat kan tillhandahållas?



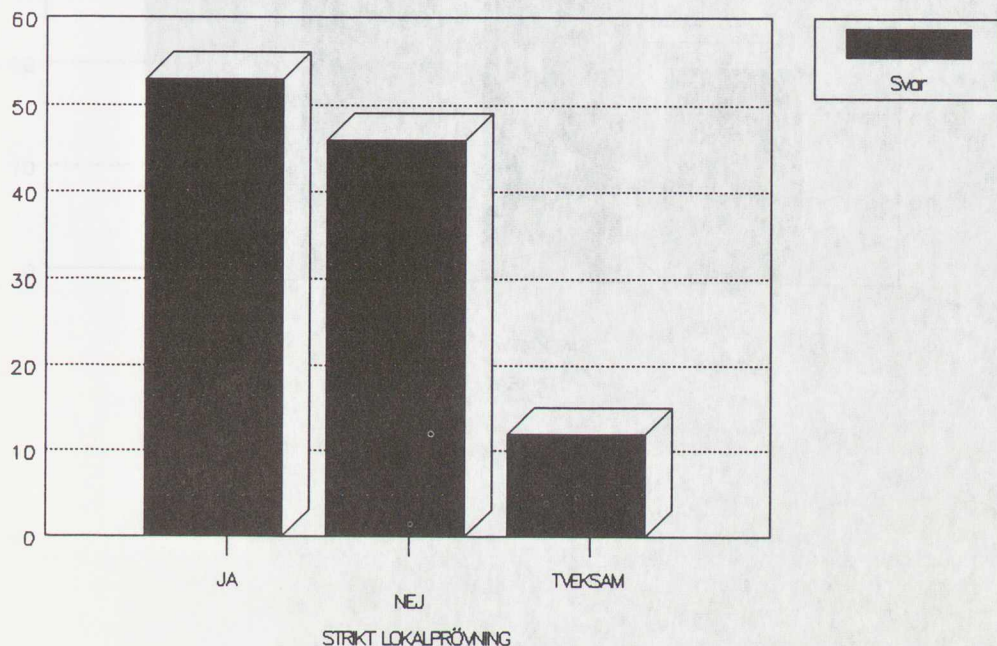
Kommentar:

Denna fråga hör ihop med föregående, och de flesta som ansåg att matandelskravet bör behållas svarade nej på denna fråga – och tvärtom. Några avvikelser från denna linje fanns också, bland annat fanns det några som ansåg att man inte ens behöver ha ett godkänt restaurangkök. Sammantaget kan man dock tolka svaren så att någon form av mathållning bör krävas för att kunna erhålla tillstånd för alkoholserving, men att matförsäljningen inte behöver uppgå till någon speciell kvot.

Lokalprövning

Förutom matutbudet ingår i den restaurangmässiga bedömningen även frågan om lokalens beskaffenhet, exempelvis avseende det restaurangmässiga intrycket och den allmänna standarden. För närvarande gäller att alkoholservice får ske endast på s.k. "egentliga restauranger".

7. Bör den restaurangmässiga bedömningen av lokalen endast omfatta en strikt lokalprövning av kök, toaletter, brandutgångar, etc. (D v s lokalens inredning i övrigt är krögarens ensak?)

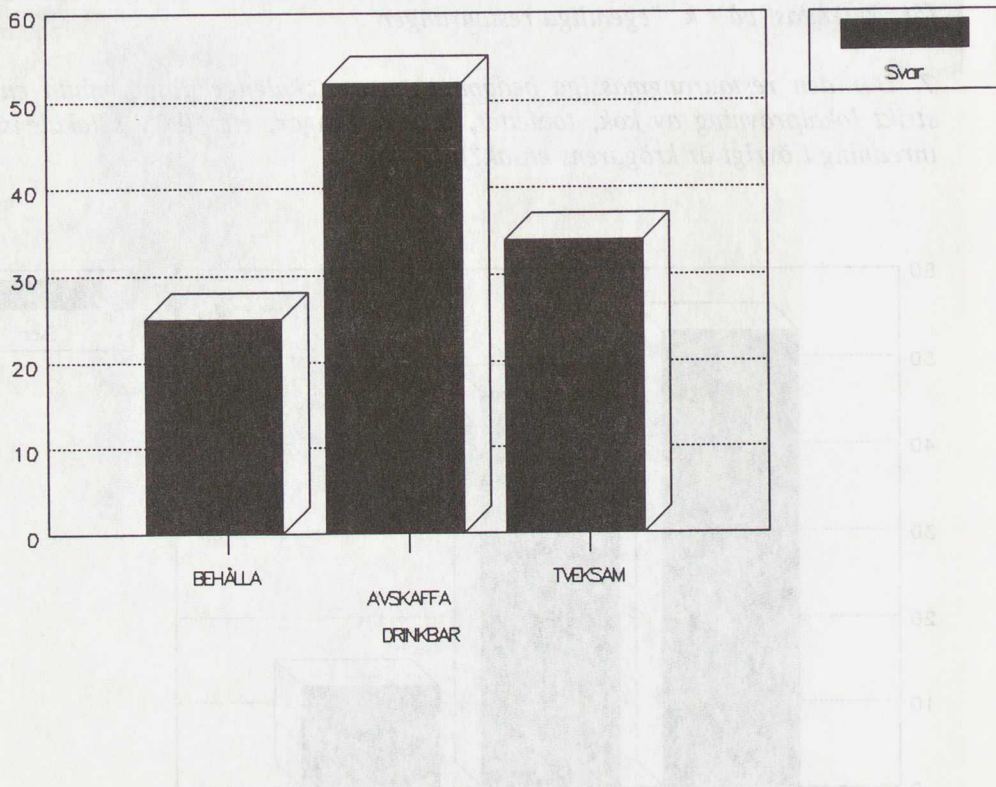


Kommentar:

En knapp majoritet, inklusive 15 av 24 länsstyrelser, vill ta bort skönmässiga bedömningar i lokalprövningen. I motiveringarna hos både ja- och nej-svaren angavs bland annat att det fortfarande endast bör vara restauranger som skall erhålla utskänkningstillstånd. Bland ja-svararna framfördes därför exempelvis att lokal måste reserveras för servering av mat, eftersom mathållning fortfarande bör vara ett krav. Därmed bygger man in en spärr mot uppkomst av renodlade cocktailbarer.

Drinkbar

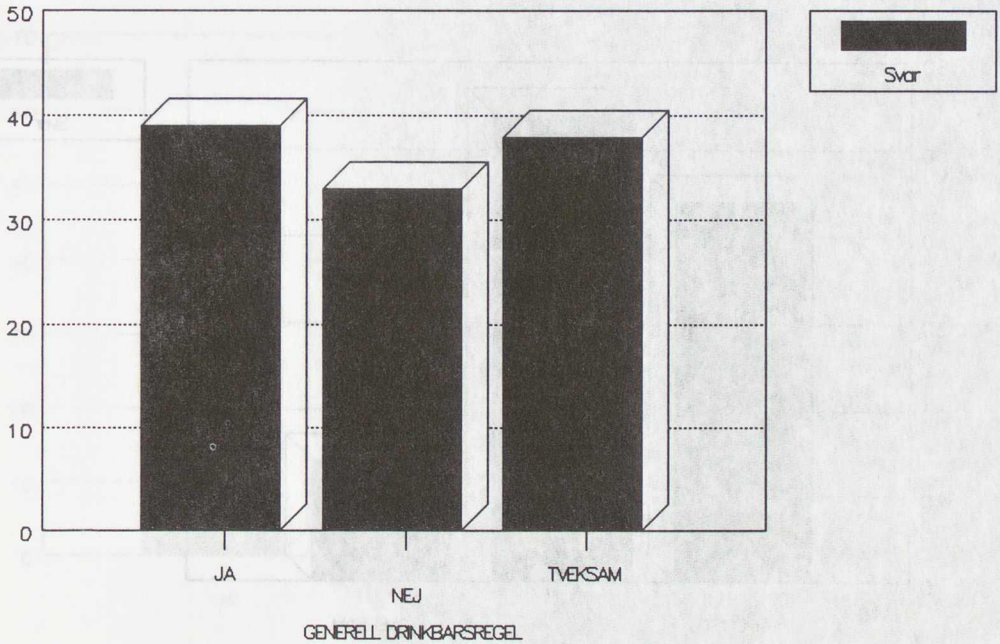
8.a Skall bestämmelsen om inrättande av drinkbar tas bort från LHD?



Kommentar:

Majoriteten för att ta bort drinkbarsbestämmelsen är ännu tydligare bland de större länen och kommunerna. De som ansåg att drinkbarstillståndet kan utmönstras rekommenderade att tillsynsmyndigheten borde få förbjuda fortsatt servering från drinkbar ifall verksamheten medför problem med nykterhet och ordning.

8.b Bör lagtexten i stället innehålla en generell bestämmelse om drinkbarer, t.ex. maximal storlek/antal?

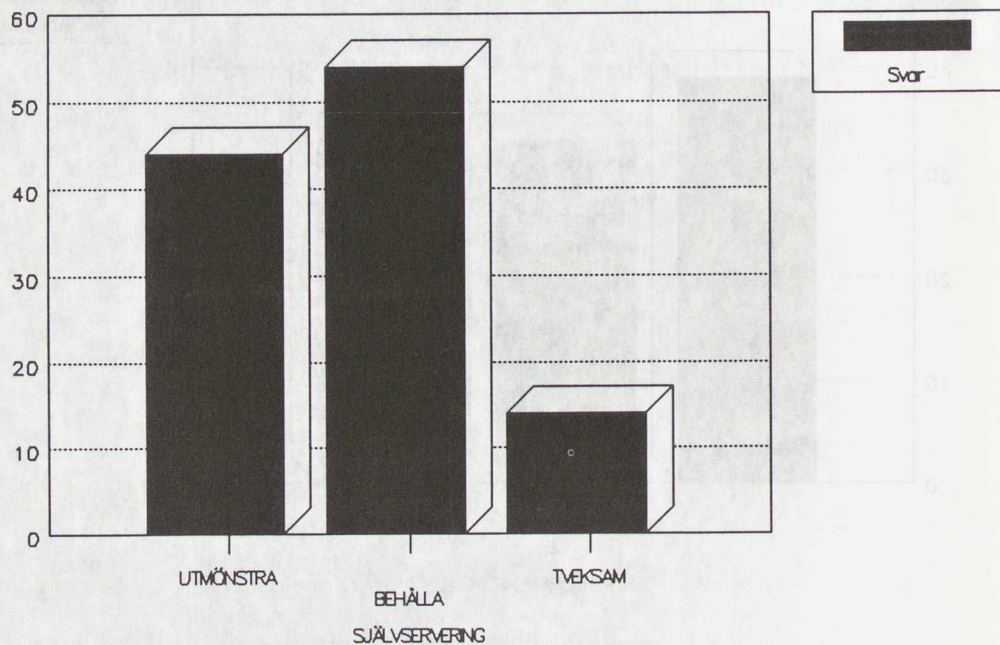


Kommentar:

Den stora osäkerheten bland svaren på denna fråga kan delvis bero på att det inte fanns något konkret förslag att ta ställning till. Många menade också att drinkbarsbestämmelsen i 42 § LHD är tillfyllest. ("Drinkbar skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen, inrättad i nära anslutning till matsal.")

Självservering

9. Anser ni att förbudet mot självservering av alkoholdrycker kan utmönstras från lagstiftningen?

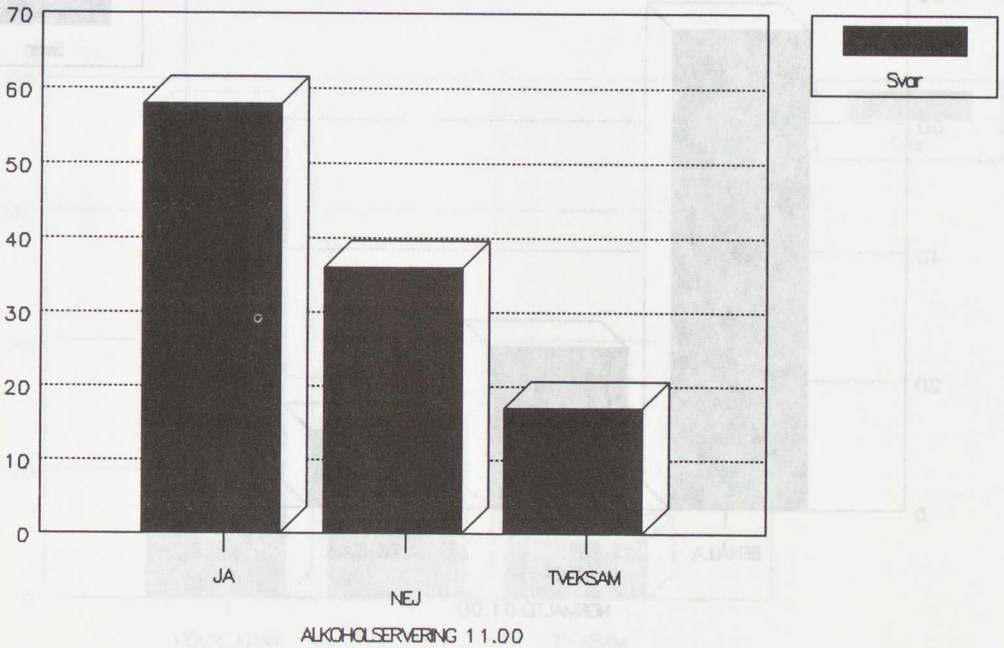


Kommentar:

17 av 24 länsstyrelser och de större kommunerna anser att självserveringsförbudet bör kunna tas bort. Motiv för att *behålla* förbudet var främst att hindra att alkoholdrycker kan överlämnas till min deråriga. Motiv för att *utmönstra* förbudet var att det i praktiken redan var tillåtet och att det råder begreppsförvirring mellan drinkbarsservering och självservering. Förslag att tillsynsmyndigheten skall kunna beordra bordsservering ifall självserveringen medför problem med nykterhet och ordning fanns bland motiveringarna.

Serveringstider

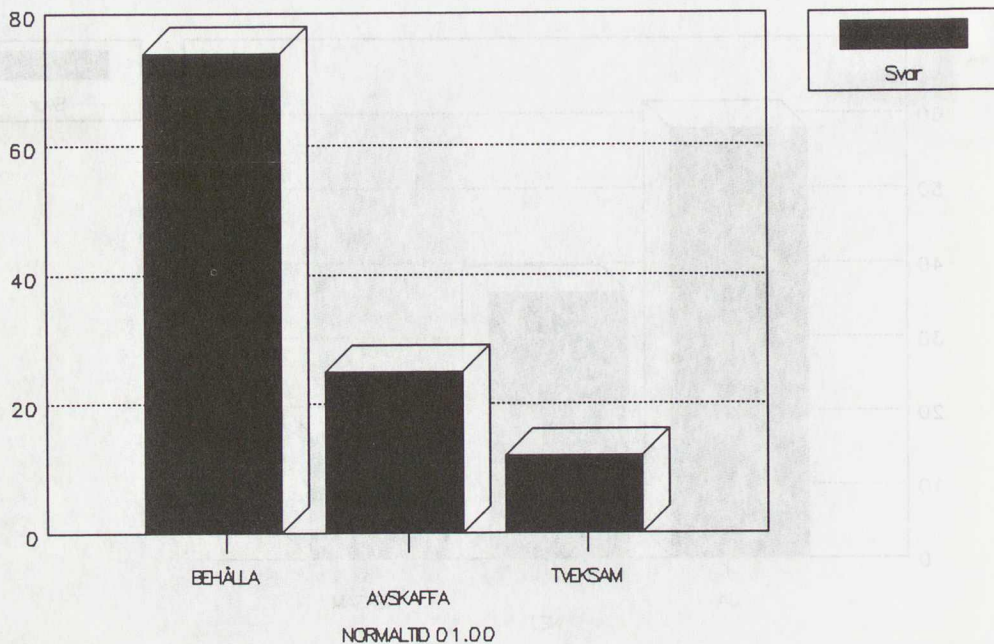
10.a Skall alkoholserving få påbörjas klockan 11 i stället för 12?



Kommentar:

19 av 24 länsstyrelser och de större kommunerna svarade ja på denna fråga. I motiveringarna för att tidigarelägga serveringstiden angavs främst att serverings tiden bör anpassas till normal lunchtid, av hänsyn till turister och att ändringen förmodligen saknar alkoholpolitisk betydelse.

10.b Skall särskild restriktivitet beträffande senare sluttid än 01 fortfarande gälla?

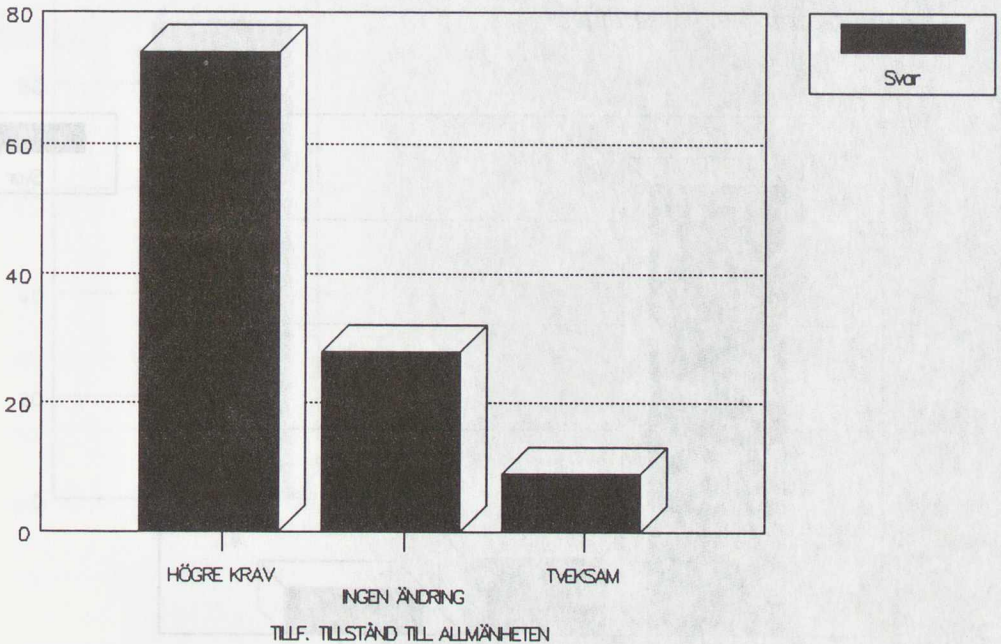


Kommentar:

En klar majoritet vill behålla nuvarande regler om sluttid. Flera har dock framfört önskemål om att miljöförvaltningens yttrande om bullerstörningar och polismyndighetens ordningsbedömning bör väga tyngre än de gör i dag, framför allt om ett beslut överklagas till kammarrätten.

Tillfälliga tillstånd

11. Bör reglerna om tillfälliga tillstånd i lagstiftningen uppdelas i särskilda regler med högre krav för tillstånd till allmänheten än för tillfälliga tillstånd till slutna sällskap?



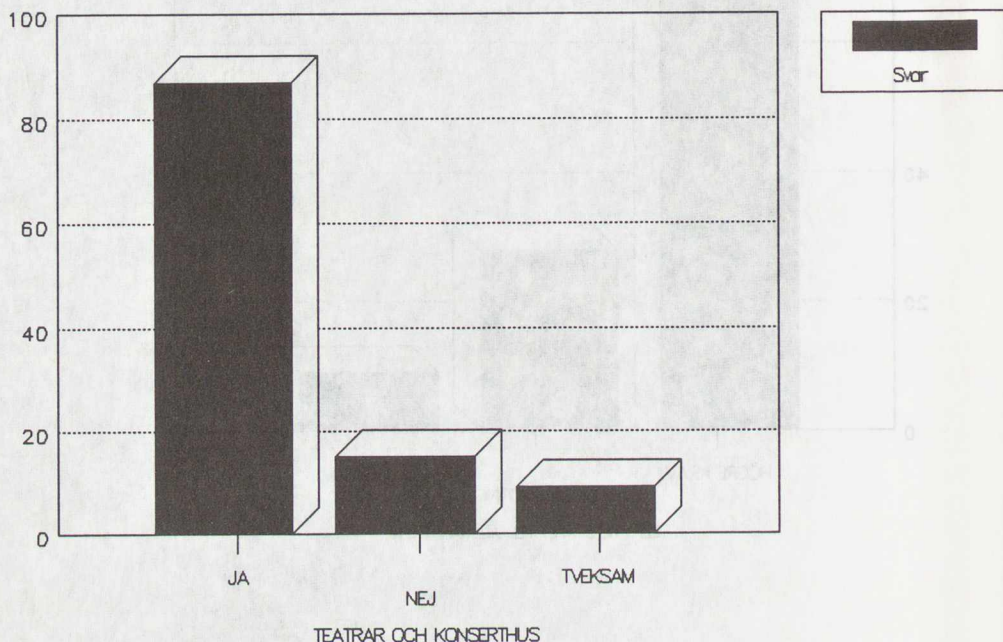
Kommentar:

Anledningen till den kraftiga ja-majoriteten är främst att antalet ansökningar om tillfälliga tillstånd har ökat kraftigt på senare år. Många framförde att det bör vara samma krav för tillfälligt tillstånd till allmänheten som för permanent serveringstillstånd för restauranger. Ansökan bör också avgiftsbeläggas. Flera påpekade att antalet ansökningar om tillfälliga tillstånd för slutna sällskap skulle väsentligen minska om serveringstillstånd inte längre var ett villkor för att kunna erhålla en s.k. ölpump från bryggerierna. Serveringen skulle då kunna ske enligt regeln om samköp, dvs. utan serveringstillstånd.

Servering på teatrar

Nedanstående fråga betyder inte ett slopande av tillståndsplikten, som i fråga 15. Eventuell alkoholservering på teatrar och konserthus utan mattvång kan ändå vara tillståndspliktig, dvs. tillstånd måste ansökas hos tillståndsmyndigheten, som bl.a. skall pröva de lokalmässiga förutsättningarna.

12. Bör lagstiftningen kunna medge pausservering av alkoholdryck utan mattvång i teatrar och konserthus?

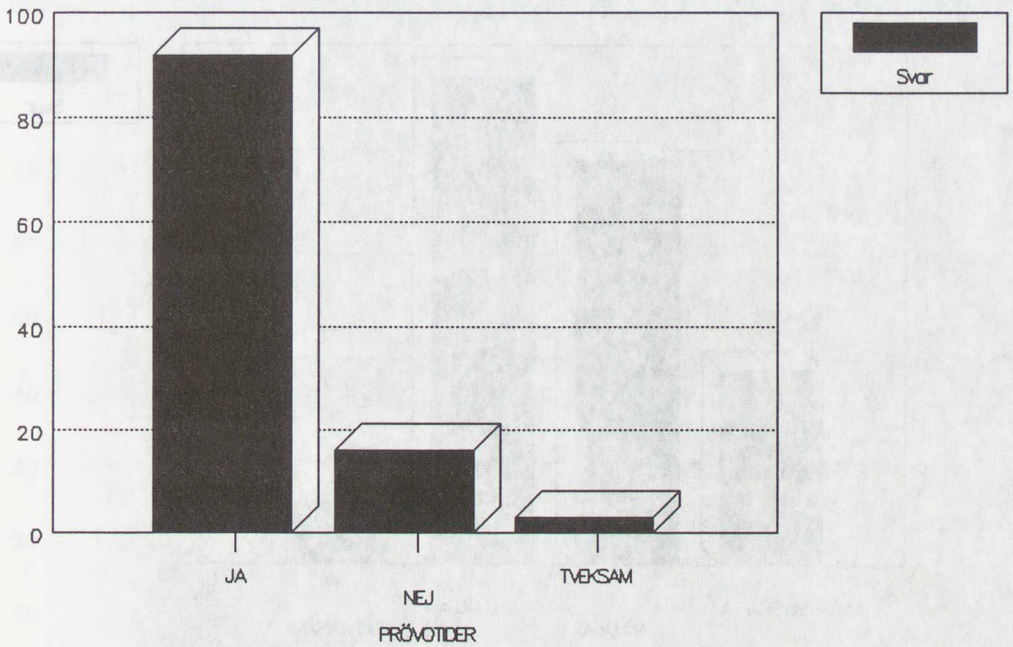


Kommentar:

I motiveringarna angavs bland annat att detta förbud inte anses alkoholpolitiskt meningsfullt. Några problem med ordning eller nykter het befaras inte, vid servering av alkohol i pauser. Skulle problem uppstå får det i så fall åtgärdas på sedvanligt sätt. Det angavs också att det redan i dag finns teatrar som får servera alkohol i pauser, därför att de har byggt ett restaurangkök i lokalerna, och därmed uppfyller kravet på matutbud. Flera av respondenterna ansåg emellertid att tillståndet ej bör omfatta spritdrycker, utan endast vin och starköl.

Tidsbegränsade tillstånd

13. Bör upprepade prövotider (tidsbegränsade tillstånd) kunna användas i tveksamma fall?

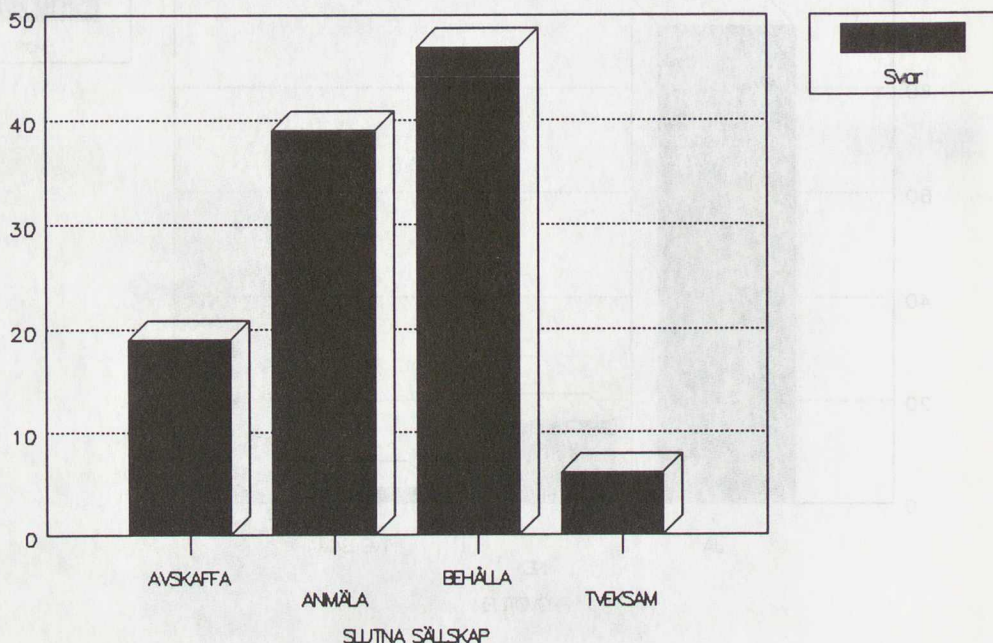


Kommentar:

En mycket kraftig majoritet av kommunerna och 14 av 24 länsstyrelser anser att det bör finnas större möjligheter att använda prövotider än dagens lagtext medger. Man motiverade detta bland annat med att det ibland kan vara nödvändigt att sätta större press på tillståndshavare att genomföra nödvändiga förändringar i verksamheten.

Slutna sällskap

14. Bör företagsrestauranger som enbart vänder sig till anställda i företaget och till egen representationsverksamhet undantas från tillståndsplikt? (Svarsalternativ: Ja, Ja med anmälningsplikt, Nej samt Tveksam.)



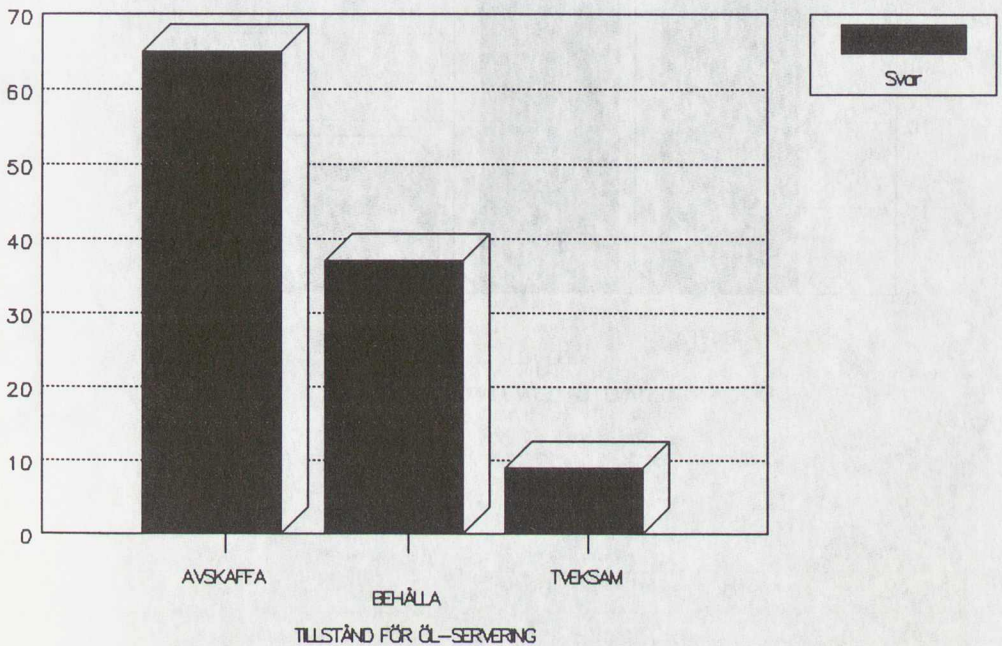
Kommentar:

De som vill behålla tillståndsplikt motiverade detta med att det kan bli svårt att dra en gräns mellan typisk personalmatsal och annan verksamhet. Några påpekade att även många företag ansöker om tillstånd till slutna sällskap enbart för att kunna erhålla en ölpump och rabatter från bryggerierna. (Se även fråga 11.) Svaren från kommuner och länsstyrelser fördelade sig ungefär lika på de fyra svarsalternativen.

Öl klass II

Det bör nämnas att ett eventuellt slopande av tillståndskravet för öl klass II inte behöver medföra att den nuvarande åldersgränsen på 18 år och tillsynen över försäljningen också skall upphöra. Tillsynsmyndigheten kan ges möjlighet i lagstiftningen att förbjuda fortsatt servering/detaljhandel vid grava missförhållanden.

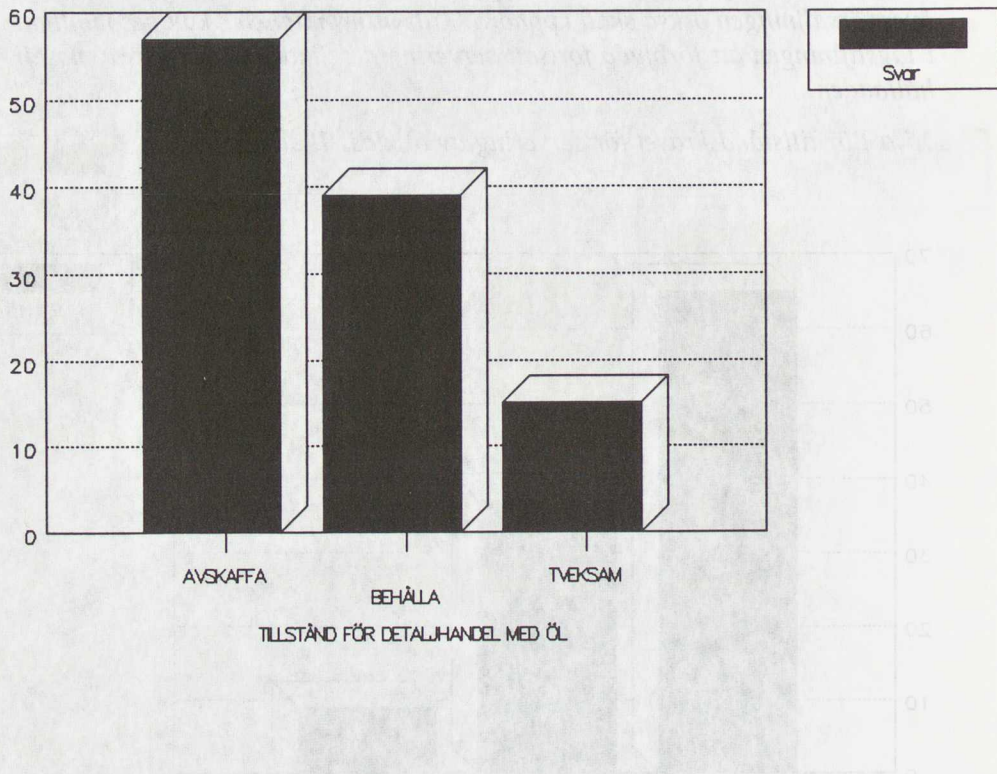
15.a Bör tillståndskravet för servering av öl klass II slopas?



Kommentar:

Flera av anhängarna till att slopa tillståndsvånget för servering av öl klass II framförde dock att ölservering endast bör få ske på serveringsställen som även tillhandahåller mat, och att miljöförvaltningen godkänner lokalerna från livsmedelshygienisk synpunkt. Några ansåg att tillstånd för öl klass II borde kunna ingå i miljöförvaltningens godkännande.

15.b Bör tillståndskravet för detaljhandel med öl klass II slopas?

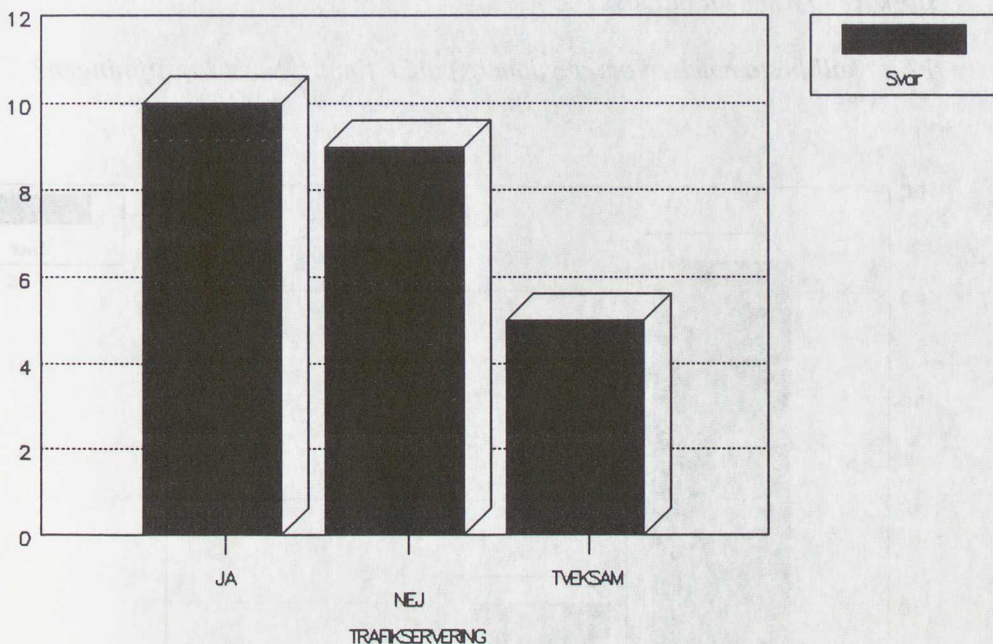
**Kommentar:**

Även när det gäller detaljhandel med öl menade många av ja-ansvariga att försäljning endast bör få ske i butiker som även säljer livsmedel, dvs. i enlighet med dagens krav. Godkännande enligt livsmedelsförordningen från miljöförvaltningen bör således fortfarande vara ett krav. Även här föreslogs att eventuellt öltillstånd bör kunna ingå i miljöförvaltningens godkännande. En lite större försiktighet vad gäller att släppa tillståndskravet i detaljhandeln jämfört med serveringen av öl kan skönjas i enkätsvaren.

Trafikservering

Denna fråga ställdes endast till länsstyrelserna.

16. Behövs särskilda bestämmelser för trafikservering?



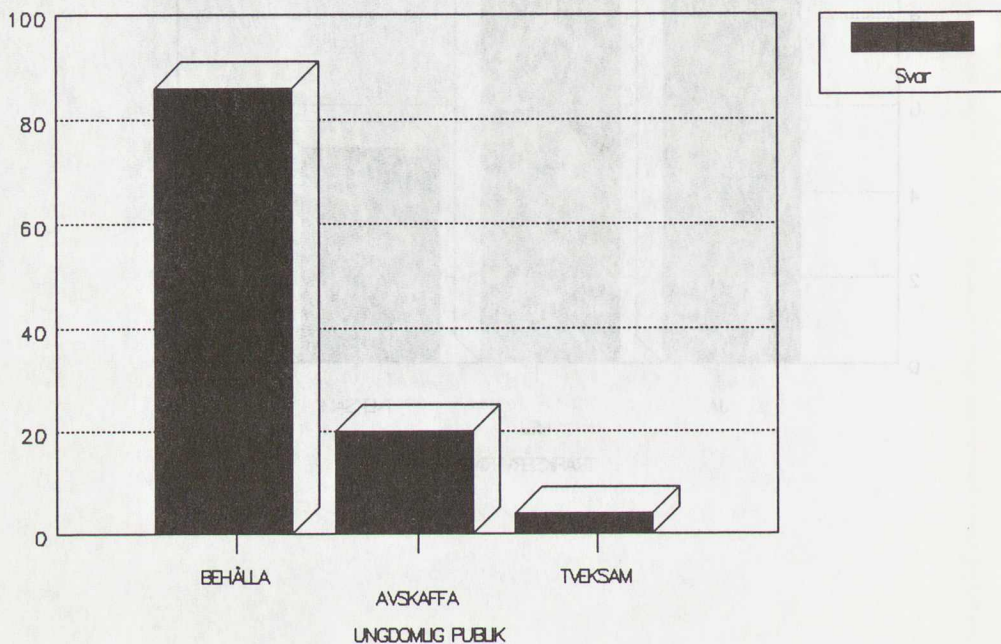
Kommentar:

Som motiv för särskilda bestämmelser för servering på tåg, båt och flyg angavs att det finns skäl tillämpa generösare serveringstider och att matutbudet inte behöver vara lika omfattande. Det generella förbudet mot servering av starkare drycker än vin och starköl bör däremot upphävas, enligt några av svaren. Risk för att trafikserveringen medför ordnings- och nykterhetsproblem anses mycket liten i den *ordinarie* trafiken på flyg, tåg och båtar. Däremot bör större försiktighet tillämpas för båtar i inhemsk trafik som enbart arrangerar s.k. festkryssningar.

Åldersgränser

I dagens lagtext anges att vid detaljhandel med alkoholdrycker gäller att försäljning ej får ske till personer som kan antas ej ha fyllt 20 år. Vid detaljhandel med öl klass II och vid servering av öl och övriga alkoholdrycker är motsvarande åldersgräns 18 år. Dessutom finns en bestämmelse om att rörelser som huvudsakligen vänder sig till en "ungdomlig publik" ej får servera starkare drycker än öl klass II.

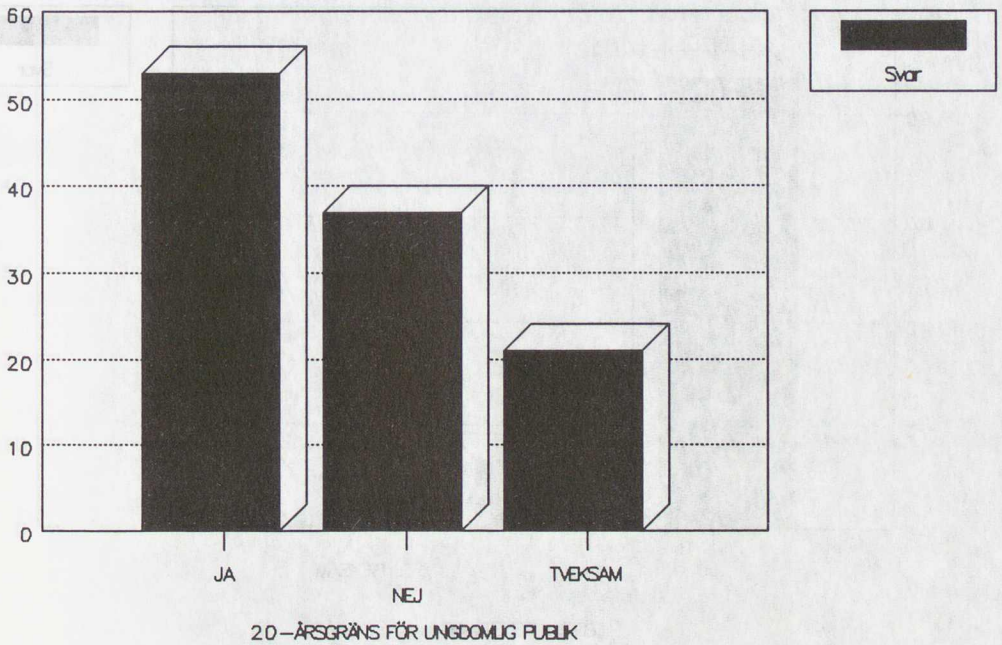
17.a Skall bestämmelsen om ungdomlig publik finnas kvar i lagstiftningen?



Kommentar:

En mycket tydlig majoritet i kommuner och länsstyrelser vill ha kvar ett särskilt skydd för ungdomen i lagstiftningen. Flera av de som anser att bestämmelsen om ungdomlig publik bör behållas efterlyser dock ett förtydligande om vad som menas med "ungdomlig publik" i detta sammanhang. 13 av 24 länsstyrelser samt Stockholms och Göteborgs kommuner menar dock att begreppet "ungdomlig publik" bör utmönstras från lagstiftningen.

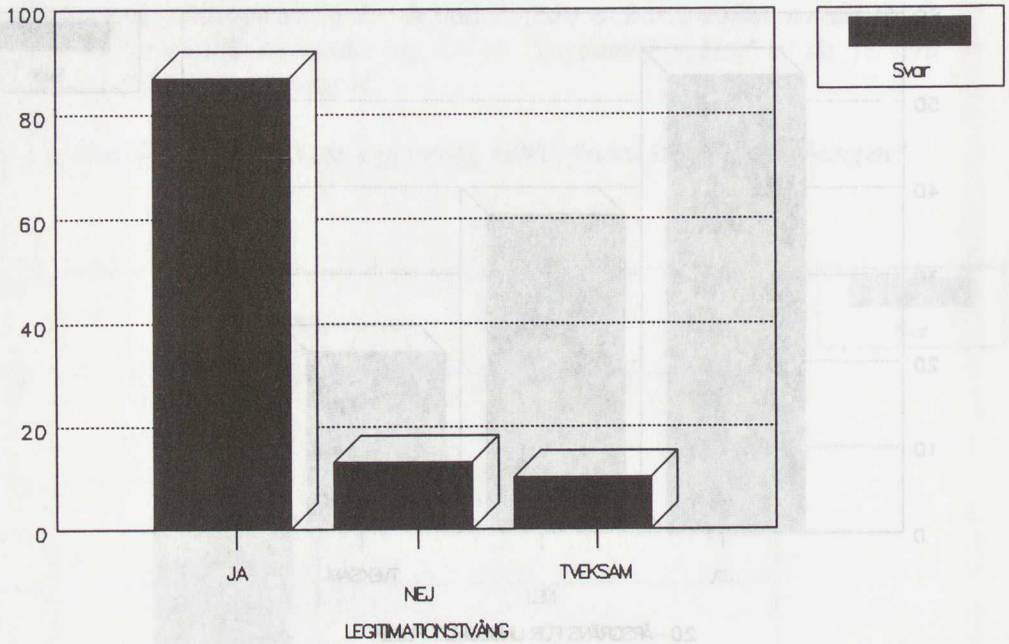
17.b Skall rörelser som bedöms rikta sig till en ungdomlig publik tvingas införa en 20-årsgräns för att få servera starkare drycker än öl klass II?



Kommentar:

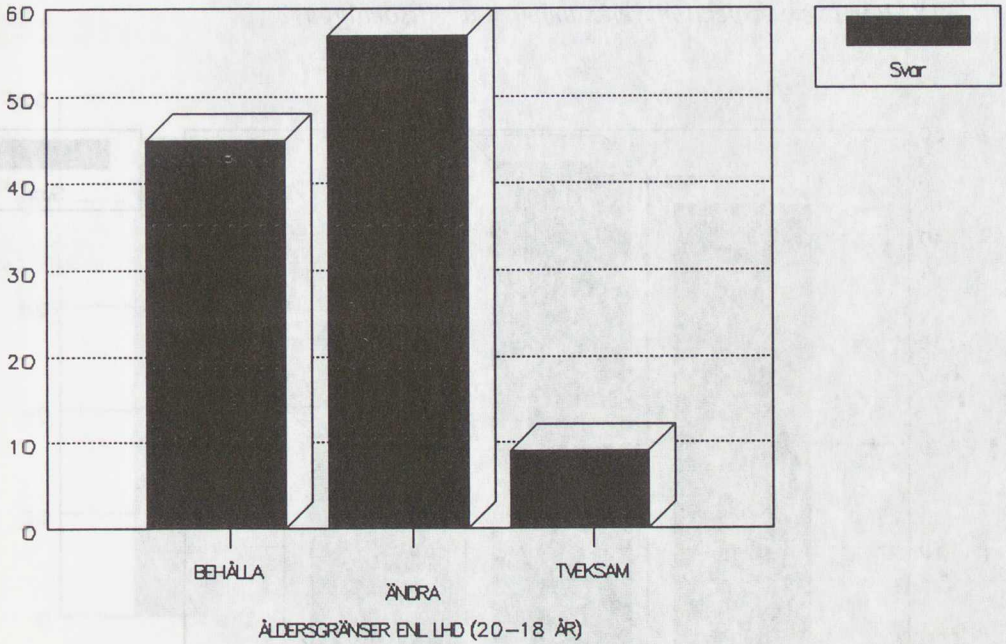
Många anser att 20-årsgräns bör införas för all alkoholservering på restaurang. I ett par svar framfördes idén att 20-årsgräns normalt skall gälla, men att tillståndsmyndigheten skall kunna bevilja 18-årsgräns för restauranger som har publik i alla åldrar, och som inte har en ungdomlig inriktning, exempelvis renodlade matrestauranger.

17.c Skall personer som kan antas ej ha fyllt 20 år vid anmodan vara tvungna att uppvisa legitimation vid beställning av alkoholdryck?



Kommentar: Motiv att införa legitimationstvång är att underlätta vid restauranginspektioner, och vara ett instrument i en skärpt tillsynsverksamhet.

17.d Bör åldersgränserna i LHD – 20 år på Systembolaget respektive 18 år för alkoholservice på restauranger ändras?



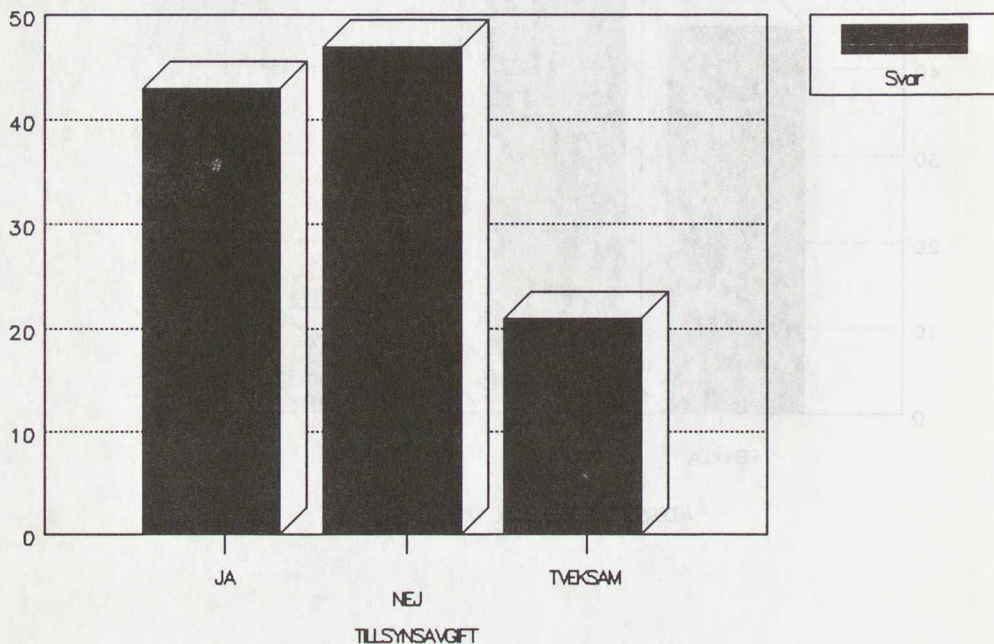
Kommentar:

De som vill ändra nuvarande åldersgränser i LHD har alla motiverat det med att samma åldersgräns bör gälla på restaurang som vid inköp på Systembolaget. Av de 56 som vill ha en och samma åldersgräns i lagstiftningen har 26 inte angivit vilket ålder som bör gälla, medan de övriga 30 delar upp sig i 15 för 18-årsgräns och lika många för 20-årsgräns.

Avgifter

Ett nytt avgiftssystem för ansökningar om och ändringar i serveringstillstånd infördes 1992-07-01.

18. Bör även inspektionsverksamheten avgiftsbeläggas?



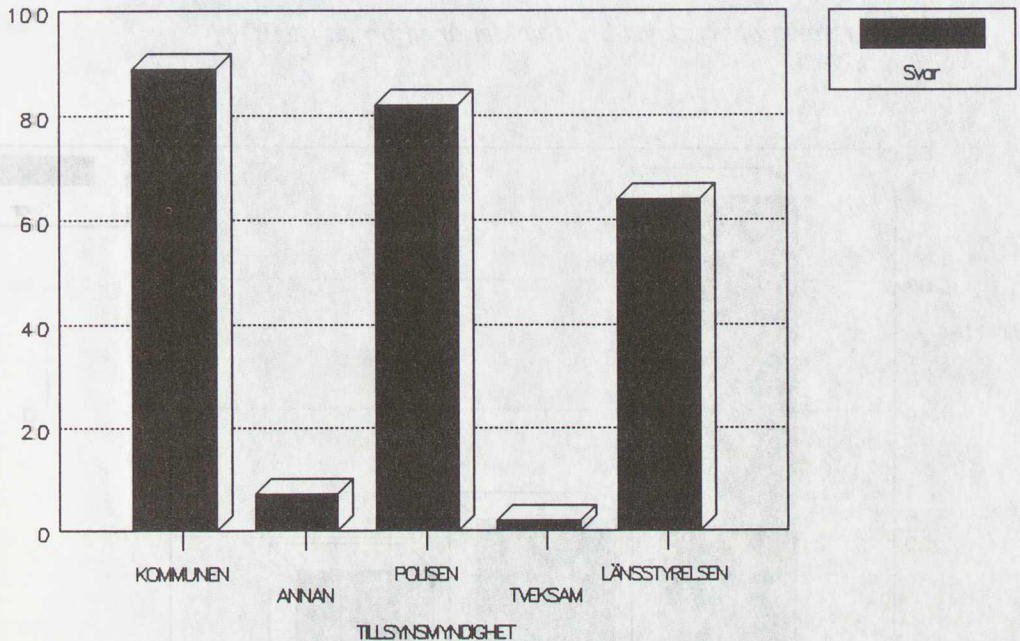
Kommentar:

Bland motiveringarna för att *inte* införa någon tillsynsavgift anförs att det är etiskt olämpligt och kan riskera att förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och restaurangen kan försämrans. Ett alternativ som framfördes i enkäten är införande av en årlig registerhållningsavgift.

Tillsynsmyndighet

På denna fråga fick respondenterna svara med flera alternativ.

19. Vem bör ha ansvaret för tillsynsverksamheten?



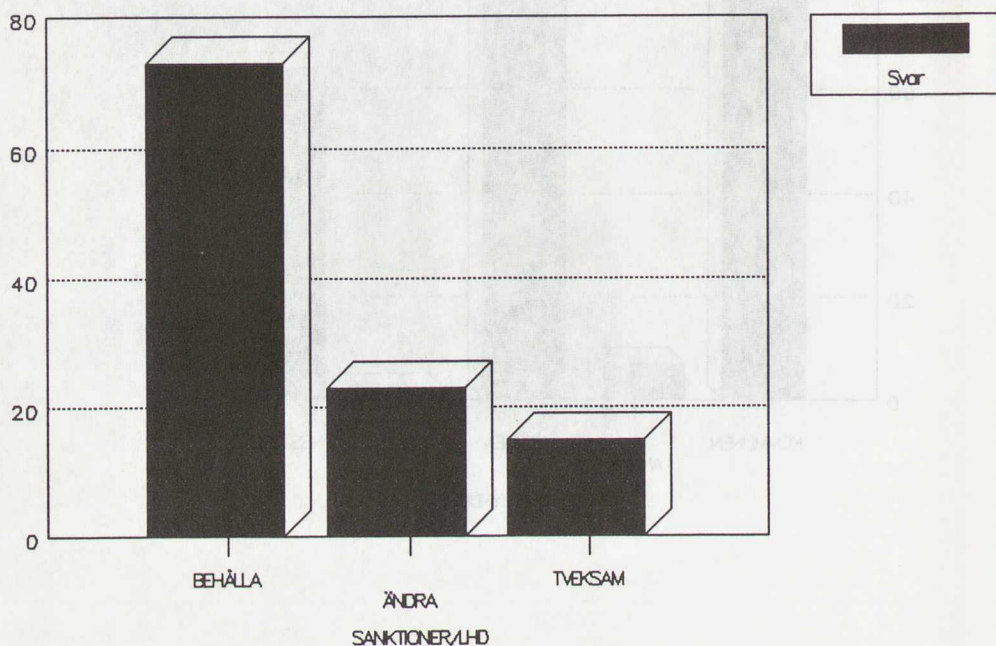
Kommentar:

I 69 § LHD anges att länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen. I enkätsvaren vill de flesta ge kommunen en större roll i tillsynen än vad som är fallet i dag. Motivet för detta är kommunens bättre lokalkännedom. Samtliga länsstyrelser anser dock att de även i fortsättningen skall ha *ansvaret* för tillsynen, medan många kommuner menar att denna verksamhet passar dem bäst, exempelvis inom ramen för det uppsökande arbetet i socialtjänsten.

Sanktioner

Om serveringsverksamheten föranleder ordningsproblem, överservering, o.dyl., eller iakttas inte bestämmelserna i LHD kan länsstyrelsen tillgripa åtgärder mot serveringstillståndet. Det finns möjligheter till att utfärda särskild föreskrift, varning, begränsning av dryckessortiment eller serveringstid samt återkallelse av tillståndet.

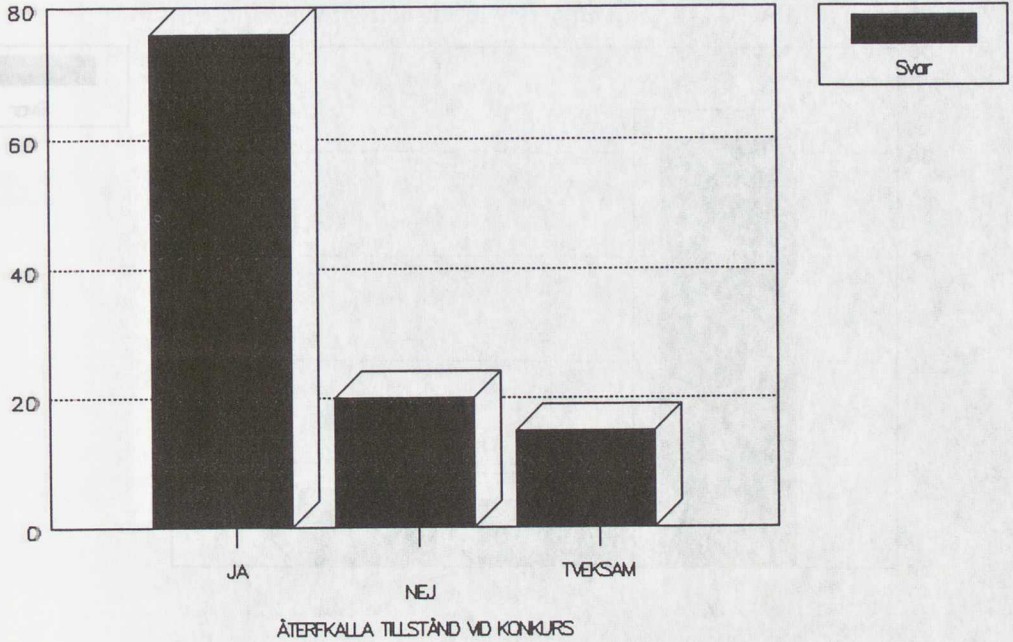
20.a Är sanktionssystemet bra som det är utformat i LHD?



Kommentar:

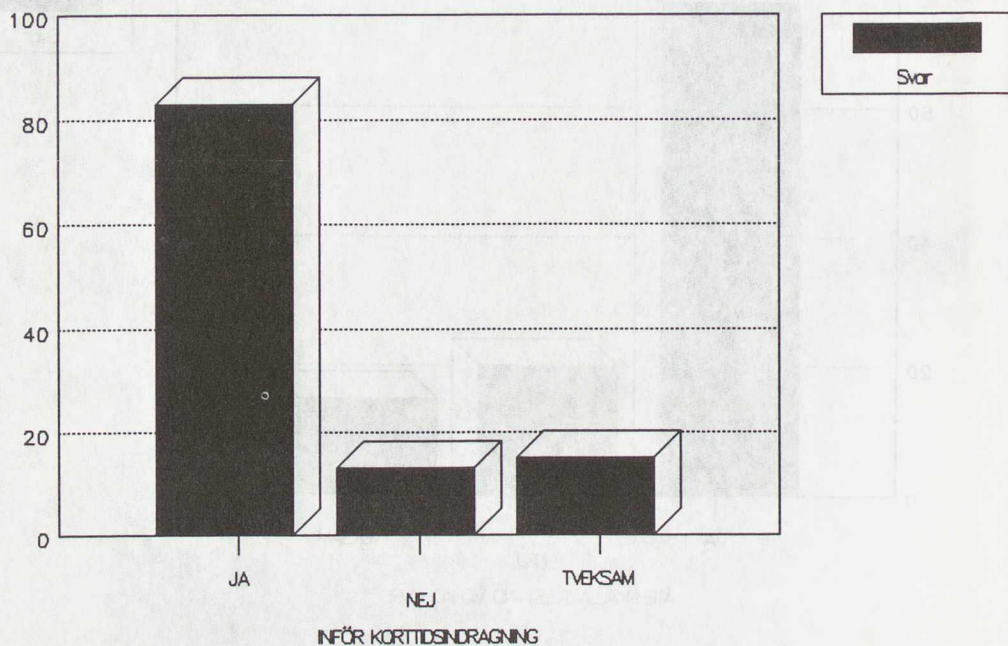
De som svarade nej på denna fråga motiverade detta med att sanktionssystemet ibland fungerar alltför långsamt. Det är inte så mycket åtgärderna i sig som ifrågasattes, men ofta behöver man kunna ingripa mycket snabbare mot uppenbara missförhållanden.

20.b Skall serveringstillståndet återkallas vid konkurser?

*Kommentar:*

Bland motiveringarna angavs att detta borde kunna leda till en minskning av många mer eller mindre planerade konkurser. Det föreslogs att man kan ge *konkursförvaltaren* möjlighet att ansöka om (fortsatt) serveringstillstånd. Tillståndsmyndigheten kan då bedöma om det föreligger några hinder från ordnings- eller nykterhetssynpunkt att bevilja fortsatt utskänkningstillstånd.

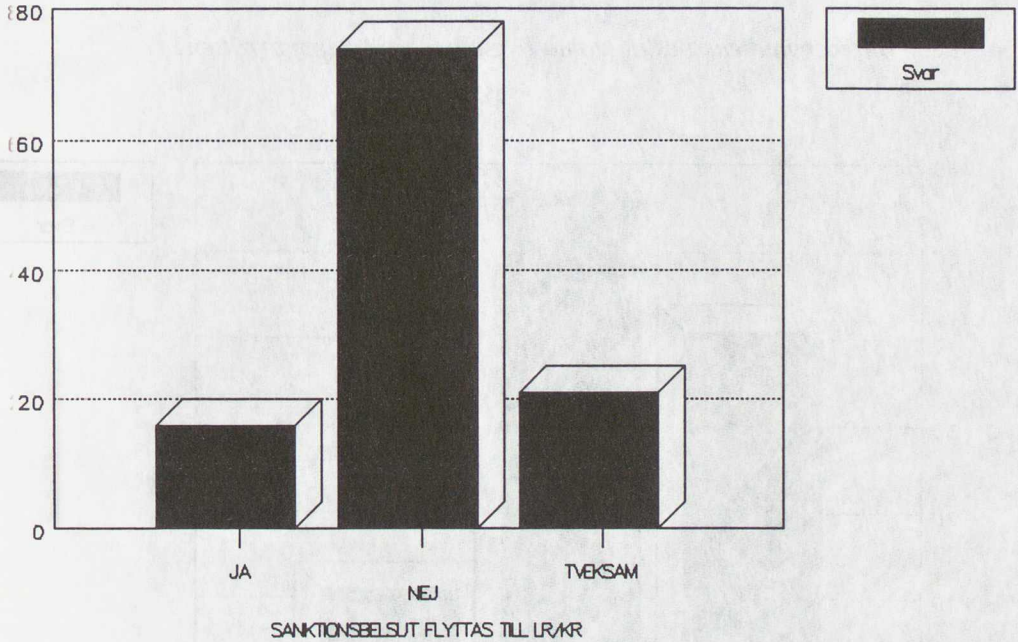
20.c Bör lagstiftningen ge större möjligheter till korttidsindragning av serveringstillstånd?



Kommentar:

Många bedömer denna åtgärd vid missförhållanden som mycket effektiv - under förutsättning att beslut och verkställighet kan ske snabbt. Dagens lagtext behöver förtydligas.

220.d Bör sanktionsbesluten flyttas till länsrätt/kammarrätt?

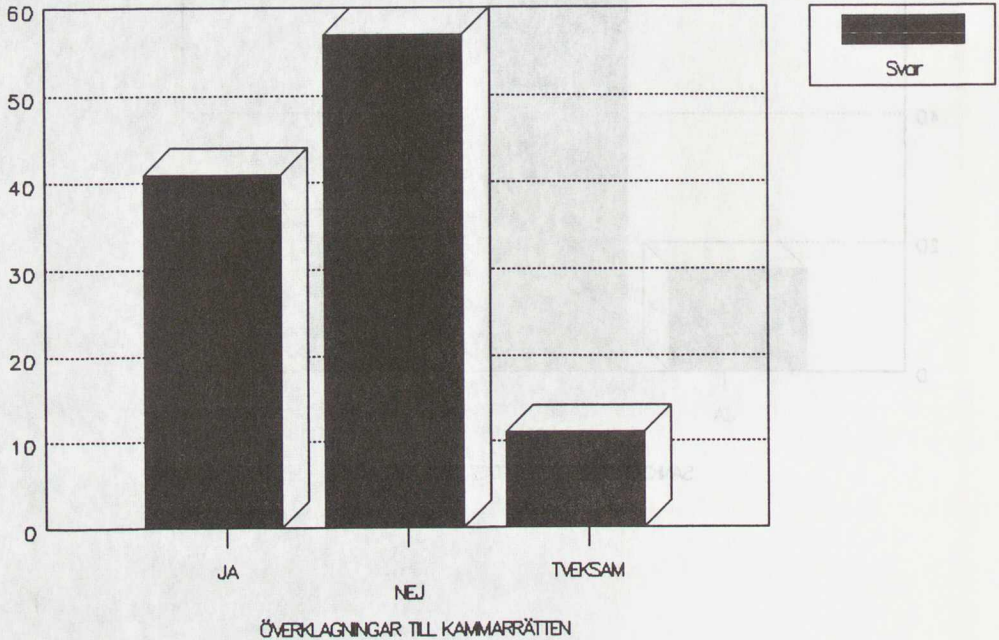
**Kommentar:**

Motivet för att flytta sanktionsbesluten till domstol är att öka rättssäkerheten. Vad som talar för att behålla besluten hos tillsynsmyndigheten är enligt många att inte onödigtvis öka byråkratin. Besluten går ju ändå att överklaga.

Överklagande

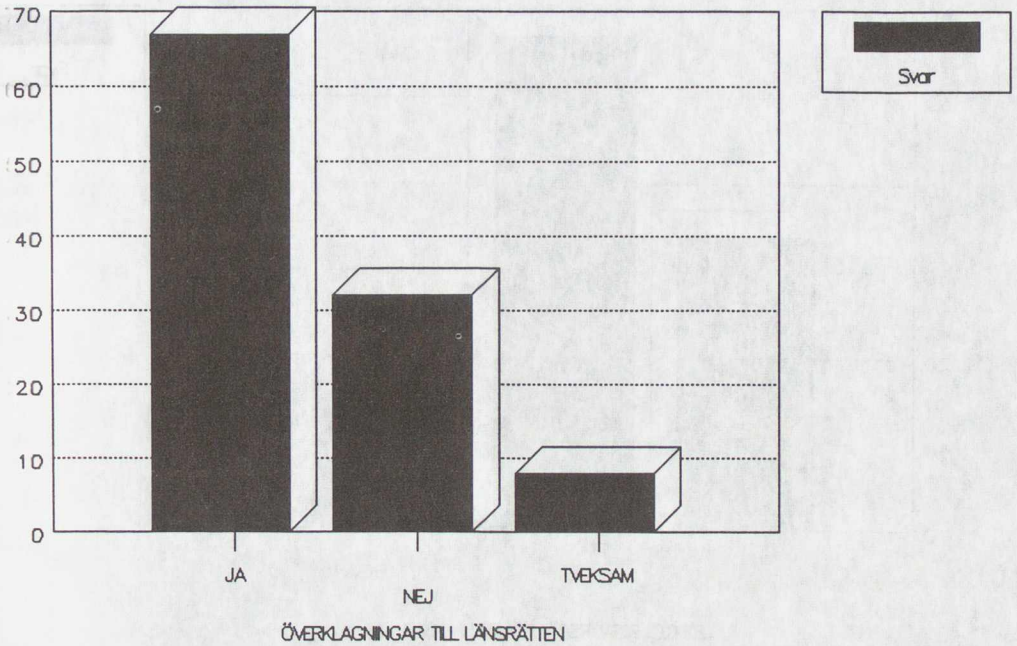
Länsstyrelsens beslut kan i dag överklagas till kammarrätten. Om beslutande-rätten förs över till kommunen krävs en ny besvärsordning.

21.a Bör kommunens beslut kunna överklagas till kammarrätten?



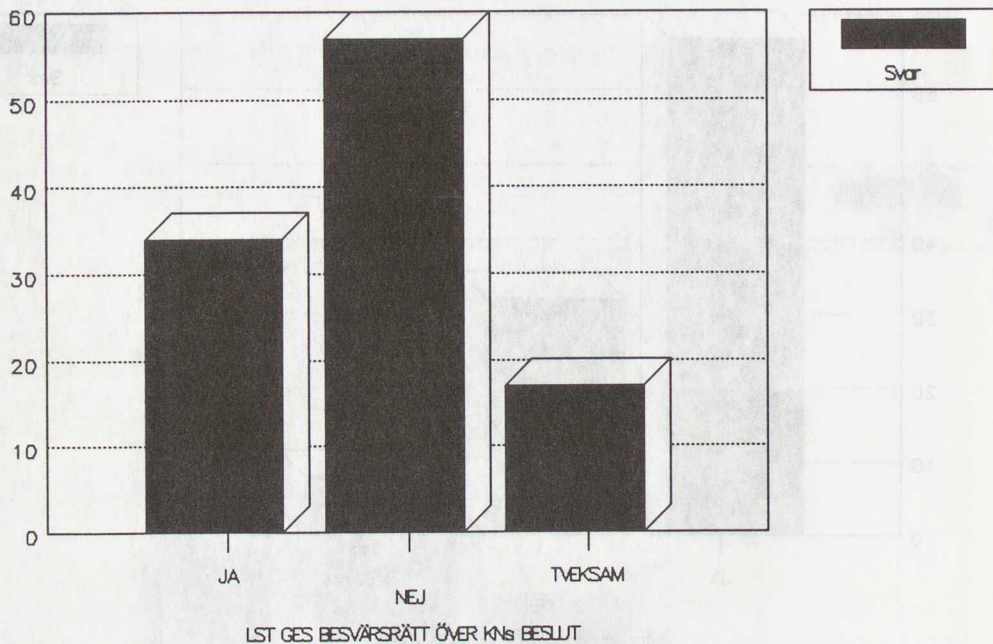
Kommentar:
Se nästa fråga.

21.b Bör kommunens beslut kunna överklagas till länsrätten?

**Kommentar:**

De flesta föredrar länsrätten framför kammarrätten som överklagningsinstans vid en kommunalisering av tillståndsprövningen. Några ansåg att länsstyrelsen är ett ännu bättre förslag som första överklagningsinstans.

21.c Bör länsstyrelsen ges besvärsmätt (över kommunens beslut)?

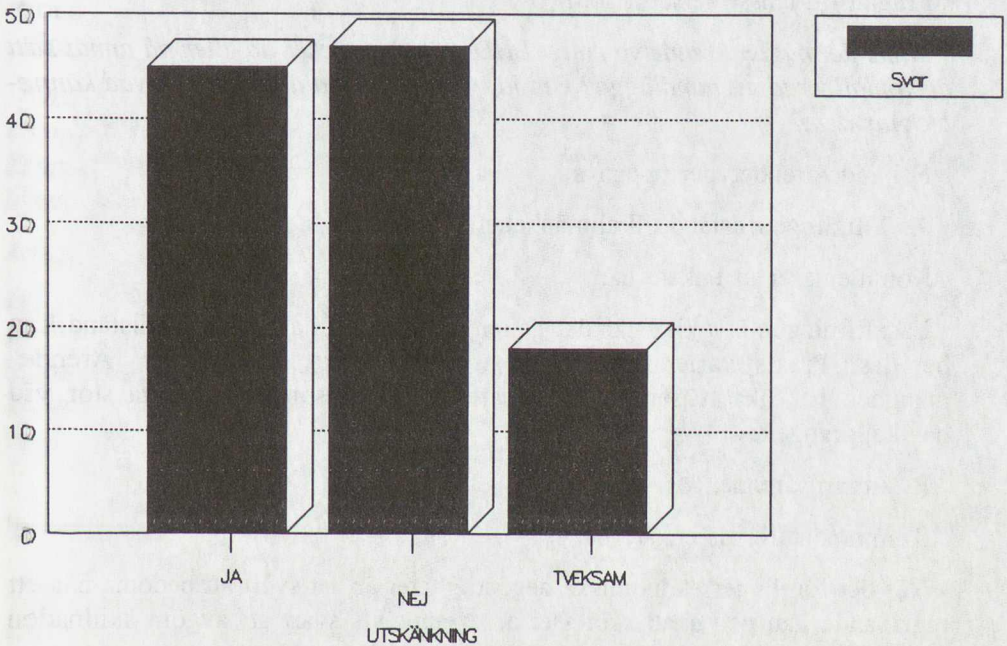
*Kommentar:*

16 av 24 länsstyrelser svarade ja på denna fråga medan en stor majoritet av kommunerna har motsatt uppfattning. Flera länsstyrelser ansåg dessutom att länsstyrelserna själva borde kunna ompröva kommunernas beslut. Andra menade att överklagningsrätt (och därmed också skyldighet) är svårförenlig med andra tilltänkta uppgifter för länsstyrelserna, bland annat att fungera som tillsynsmyndighet.

Utskänkning

I stället för "servering av alkoholdrycker" kan övervägas att återgå till det gamla ordet *utskänkning* i lagtexten? *Utskänkning* är ett mer precist begrepp än *servering* och en del missförstånd bör därmed kunna undvikas. "*Serveringstillstånd*" tolkas ibland som rätt att servera mat. Mot detta resonemang kan anföras att *utskänkning* är ett föråldrat ord, som en gång för alla utmönstrats från svensk lagstiftning.

22. Bör *utskänkning* användas i stället för *servering* (av alkoholdrycker) i lagtexten?



Kommentar:

Det blev inget entydigt svar från kommuner och länsstyrelser om att återinföra ordet *utskänkning* i lagtexten.

5 Öppna frågor

I detta block fanns möjlighet för respondenterna att kommentera vissa frågor lite utförligare. En sammanfattning av synpunkterna följer efter frågorna, som återges i *kursiverad* stil.

5.1 Särskilt besvärliga ärenden hos länsstyrelserna

För att få en överblick av de särskilt besvärliga ärenden som länsstyrelserna idag har att handlägga enligt LHD ställdes nedanstående fråga till dessa myndigheter. Syftet var att närmare belysa konsekvenserna för kommunerna vid en eventuell kommunalisering av tillståndsprovningen.

Frågan till länsstyrelserna löd:

Finns det någon ärendetyp enligt LHD som tar mycket tid eller på annat sätt är komplicerad att handlägga? Om ja, vilka är dessa ärenden och vad kännetecknar dem?

Följande ärendetyper uppgavs:

A. Tillfälliga tillstånd till allmänheten. 6 svar

Kommentarer ur enkäterna:

Lagstiftningen är oklar när det gäller på vilka grunder sådana tillstånd kan beviljas. Praxis varierar också stort mellan olika länsstyrelser. Ärendemängden har ökat väsentligt på senare år och tidspressen är ofta stor vid handläggningen.

B. Åtgärdsärenden. 6 svar

Kommentarer ur enkäterna:

När det föreligger ekonomiska oegentligheter är det svårt att bedöma när ett ingripande kan och skall ske. Det är exempelvis svårt att avgöra skillnaden mellan ekonomisk misskötsamhet och ekonomiska problem.

C. Tillfälliga tillstånd till slutna sällskap. 5 svar

Kommentarer ur enkäterna:

Det är svårt att avgöra när definitionen på ett slutet sällskap är uppfyllt. Lagstiftningen är oklar på denna punkt. Antalet ansökningar har ökat i stor omfattning och många ansökningar avser s.k. ölpumpar med direktköp från bryggerier.

D. Misstänkta bulvanförhållanden. 4 svar

Kommentarer ur enkäterna:

Dessa ärenden är mycket svårutredda och tar lång tid i anspråk. Ägarbilden kan växla snabbt i företagen.

E. Den personliga lämplighetsprövningen. 4 svar

Kommentarer ur enkäterna:

När sökanden utgör ett bolag är det svårt att bedöma hur prövningen skall genomföras av de olika delägarna i företaget.

5.2 Kommunernas uppgifter om erforderlig kompetens

För att ytterligare belysa konsekvenserna av en eventuell kommunalisering av LHD ställdes en fråga till kommunerna om särskild kompetens av företags-ekonomisk och juridisk natur.

Frågan löd:

Om tillståndsprövningen enligt LHD skulle överföras till kommunerna måste kommunen göra vissa överväganden av företagsekonomisk och juridisk natur. Finns erforderlig kompetens härför i kommunen? Föreligger det andra problem vid en överföring av tillståndsprövningen?

Antal svar

Ja, kompetensen finns	34	(I detta avsnitt har vi inte gjort någon skattning för samtliga kommuner. Gäller även punkt 5.3.)
Ja, med särskild utbildning	9	
Ej svar, tveksamt	25	
Nej	20	
Summa:	88	

En majoritet av de kommuner i urvalet som besvarade frågan ansåg således att de har den erforderliga kompetensen för att ta över ansvaret för tillståndsprövningen. Det är företrädesvis i mindre kommuner som problem med erforderlig kompetens kan uppstå.

5.3 Kommunernas tillsyn

I enkäten ställdes en fråga till kommunerna om vem eller vilka som svarar för kommunernas tillsyn enligt LHD. Länsstyrelserna har enligt LHD huvudansvaret för tillsynen och skall tillsammans med socialnämnderna och polismyndigheterna se till att bestämmelserna i lagen efterlevs. Av enkätsvaren att döma genomförs den kommunala tillsynen på många olika sätt. I många kom-

muner är satsningen på tillsyn relativt liten enligt de svar vi erhållit i resurs- och statistikblocket.

Frågan löd:

Vem eller vilka utövar kommunens tillsynsverksamhet?

Antal svar

Socialnämnd, social distriktsnämnd och socialsekreterare	27
Enbart socialsekreterare	16
Handläggare vid individ- och familjeenheten	9
Fältarbetare, socialjour, missbruksenhet	22
Särskilda handläggare, utredningssekreterare	6
Ledamöter i kommunstyrelsen, kommundelsnämnden	2
Inget svar	6
	88
Summa:	88

Frågan kan ha tolkats olika av de som besvarat enkäten. De som svarat socialnämnd kan antingen ha menat ledamöterna i socialnämnden eller någon/några handläggare vid socialnämnden. Det finns dock flera kommuner där de förtroendevalda helt eller delvis svarar för tillsynsverksamheten. Detta tycks framför allt gälla i de mindre kommunerna. Resultaten på denna fråga speglar endast förhållanden i de kommuner som besvarat enkäten.

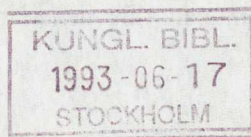
5.4 Övriga frågor

De två återstående frågorna var gemensamma för både länsstyrelser och kommuner: De svar som lämnats här finns redovisade inom respektive ämnesområde i enkäten och presenteras därför inte särskilt här. Det är också relativt få länsstyrelser och kommuner som lämnat några övriga kommentarer.

De två frågorna löd:

Finns det några övriga kommentarer när det gäller LHD-ärenden?

Eventuella kommentarer eller övriga synpunkter med anledning av denna enkät.



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

11. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
 22. Kursplaner för grundskolan. U.
 33. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
 44. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
 55. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
 66. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
 77. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
 88. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
 99. Postlag. K.
 100. En ny datalag. Ju.
 111. Socialförsäkringsregister. S.
 122. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
 133. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
 144. EG och våra grundlagar. Ju.
 155. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
 166. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
 166. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
 177. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
 188. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
 199. Kommunerna och miljöarbetet. M.
 200. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
 221. Ökat personval. Ju.
 222. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
 223. Kunskapens krona. U.
 224. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
 225. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
 226. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
 227. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
 228. Bankstödsnämnden. Fi.
 229. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.
Del 2. Fi.
 300. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
 331. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
 332. Ny anställningsskyddslag. A.
 333. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
 334. Förarprovare. K.
 335. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
 36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
 37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
 38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
 39. En gräns för filmcensuren. Ku.
 40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
 41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
 42. Försvarets högskolor. Fö.
 43. Politik mot arbetslöshet. A.
 44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
 45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. C.
 46. Vissa kyrkofrågor. C.
 47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
 48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
 49. Ett år med betalningsansvar. S.
 50. Serveringsbestämmelser. S.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personal. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlåningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
-