

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande

En ny alkohollag – Slutbetänkande av alkohollagsutredningen SOU 2009:22

Statens folkhälsainstitut har anmodats avge yttrande över rubricerad utredning.

Sammanfattning

Statens folkhälsainstitut ser positivt på flera av utredningens förslag. Det gäller t.ex. förslaget om att införa absoluta maxtider vid servering av alkoholdrycker. Statens folkhälsainstitut avstyrker samtidigt flera av förslagen. I denna sammanfattning väljer institutet att särskilt lyfta fram följande.

På sikt behövs en harmonisering mellan definitioner inom EG-rätten och alkohollagen. De ändringar av alkohollagens definitioner som nu föreslås svarar inte upp mot en sådan harmonisering och lagen kommer därmed sannolikt att inom kort ånyo behöva ses över. Statens folkhälsainstitut avstyrker därför förslagen i denna del och förordar att det görs en mer genomgående översyn av alkohollagens definitioner.

Statens folkhälsainstitut tillstyrker utredningens förslag om att det i alkohollagen införs ett förbud mot kommersiell förmedling av försäljning av spritdrycker, vin och starköl.

Statens folkhälsainstitut anser att utredningens förslag kring skärpta regler för marknadsföring av alkoholdrycker på Internet är bra men att det inte går tillräckligt långt. Nämda medium når unga i mycket stor omfattning och dagens förbud mot att i periodiska skrifter marknadsföra alkoholdrycker vars alkoholhalt överstiger 15 volymprocent bör därför även gälla sådan marknadsföring på Internet. Reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker har ett alkoholpolitiskt motiv. Statens folkhälsainstitut ser stora fördelar om det centrala tillsynsansvaret för dessa frågor överförs från Konsumentverket till institutet. Utredningens förslag i denna del avstyrks därför.

Statens folkhälsainstitut avstyrker förslaget om slopande av krav på kök för allsidig matlagning och att det ska vara tillräckligt att tillståndshavarna tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Förslaget riskerar att kraftigt öka tillgängligheten till alkohol i och med att serveringsställen med endast enklare rätter/matutbud då kan komma ifråga för servering av

Statens folkhälsainstitut

Postadress
831 40 ÖSTERSUND
Besöksadress
Forskarens väg 3

Telefon
vx 063-19 96 00
mob

Telefax
vx 063-19 96 02

E-post
info@fhi.se

starkare alkoholdrycker. För att ändå möjliggöra att nya matlagningstekniker och matkulturer ska kunna komma ifråga i samband med servering av alkoholdrycker lämnar institutet nedan förslag på alternativ lösning – en lösning som rimligen inte skulle medföra lika kraftig ökning av antalet serveringstillstånd som i utredningens förslag.

Allmänt

Kommentarerna nedan följer betänkandets kronologi. Statens folkhälsoinstitut har valt att endast kommentera de bedömningar och förslag som inte till fullo delas eller som det av annan anledning finns skäl att kommentera.

Definitioner av alkoholdrycker m.m.

Regler som gäller för vin föreslås omfatta alla drycker utom öl och starköl upp till 22 volymprocent alkohol. Alkoholdryck som överstiger 22 volymprocent definieras som spritdryck, s 67 ff.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag.

De definitioner som finns i alkohollagen är väl inarbetade begrepp. Trots detta är det nödvändigt med en harmonisering med annan lagstiftning, och då inte bara lagen (1994:1564) om alkoholskatt utan även annan lagstiftning som på ett eller annat sätt berör alkoholområdet, t.ex. livsmedelslagstiftningen som i stor utsträckning är harmoniserad med EG-rätten. Frågan är om det är möjligt på något annat sätt än att i alkohollagen (1994:1738) genomgående använda de definitioner som används inom EG-rätten.

Statens folkhälsoinstitut ser en stor problematik ur ett folkhälsoperspektiv kring marknadens aggressiva sätt att skapa produkter som förmodas tilltala unga människor. Institutet får frågor kring import, handel och tillverkning av öl, där man med en viss process tar bort den karaktäristiska smaken (som vanligtvis inte tilltalar unga) och tillsätter exempelvis läsksmak. Malten är fortfarande det huvudsakliga extraktgivande ämnet och produkten kan säljas som öl i t.ex. livsmedelsaffärer. Dessa produkter kommer även fortsättningsvis vara tillgängliga på marknaden. Det är olyckligt att den här frågan inte behandlats av utredningen i översynen av definitionerna.

Utredningen menar att det är viktigt att lagstiftningen är begriplig för dem den vänder sig till. Att då föreslå att öl som tillsätts sprit definitionsmässigt ska jämföras med vin är knappast logiskt. Svensk alkoholpolitik bygger på en restriktiv alkohollag. Enligt nuvarande lagstiftning definieras s.k. alkoholisk som spritdryck om de exempelvis innehåller vodka, och har en alkoholhalt över 2,25 volymprocent. Detta innebär att restauranger som vill servera dessa drycker ska ha serveringstillstånd för spritdrycker. Med föreslagen ändring blir ett serveringstillstånd för vin tillräckligt. Serveringstillstånd för vin är dels något vanligare än för spritdrycker och dels går förslaget emot den mer selektiva tillståndsgivning avseende dryckesslag som föreslås. Eftersom den här typen av produkter i första hand tilltalar ungdomar

ser Statens folkhälsoinstitut en risk i att låta dessa produkter bli mer tillgängliga. Institutet föreslår att det görs en genomgående översyn av definitionerna och att bestämmelserna i alkohollagen kvarstår oförändrade till dess en sådan översyn genomförs.

6 Allmänna bestämmelser om försäljning och utlämnande av alkoholdrycker

Förbud mot kommersiell förmedling, s. 76 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag.

Statens folkhälsoinstitut delar utredningens uppfattning att nuvarande utformning av lagrummet innebär tolkningssvårigheter. Sedan EG-domstolens domar i målen C-170/04 och C-186/05 har ett antal företag sjösat affärsidéer i Sverige som mer eller mindre kan anses ha detaljhandelsliknande inslag. Utvecklingen tog ytterligare fart efter ikraftträdandet av nu gällande lydelse av 3 kap. 9 § alkohollagen. Utvecklingen förutsågs av bl.a. Statens folkhälsoinstitut i remissvar till delbetänkandet *Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning* (SOU 2007:113).

En fortsatt utveckling i samma riktning kan på sikt undergräva detaljhandelsmonopolets ställning i Sverige och göra några av de mest verksamma åtgärderna för att begränsa alkoholkonsumtionen verkningslösa (tillgänglighet såsom öppettider, åldersgränser, ökat antal försäljningskanaler).

Rättsvårdande myndigheter har hitintills valt att inte ingripa. Detta sammanhänger sannolikt med ovan nämnda tolkningssvårigheter. Statens folkhälsoinstitut utgår ifrån att denna utveckling inte var förväntad eller önskad av lagstiftaren och anser därför att det är djupt otillfredsställande att den rättsliga ramen för ett område av så stor alkoholpolitisk betydelse lämnats öppen för avgörande i domstol. Utredningens förslag är därför välkommet.

Det kan knappast ha varit meningen med lagändringen att svenska företag ska kunna kringgå detaljhandelsmonopolet. Exempelvis när svenska företag etablerar sig utomlands och upprättar en hemsida som enbart finns på svenska och tydligt riktar sig enbart till svenska konsumenter bör detta enligt Statens folkhälsoinstitut ses som en förtäckt detaljhandel.

Statens folkhälsoinstitut anser att ett förtydligande kring dessa regler måste göras, om inte i lagtexten så i vart fall i förarbetena så att det finns en vägledning i hur reglerna ska kunna tillämpas i takt med att nya varianter av verksamheter etableras på området.

”Bjudregeln” skärps så att det framgår att huvudregeln är att det inte är tillåtet att bjuda ungdomar på alkohol, s 84 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag.

Statens folkhälsoinstitut ser mycket positivt på utredningens förslag och det förtydligande som görs i skrivningen kring bestämmelsen. Det innebär ytterligare skydd för unga människor, vilket är ett av huvudsyftena med lagen. Statens folkhälsoinstitut återkommer nedan, under rubriken konsekvensbeskrivning, till förslaget att institutet ska genomföra en större informationsinsats kring bjudförbudet och ändringen av bestämmelsen.

7 Partihandel och införsel

Partihandel med starköl, vin och spritdrycker, s 93 ff.

Statens folkhälsoinstitut vill lyfta fram att det, som utredningen också konstaterat, finns aktörer vars verksamheter inte faller in under de regler om partihandel som finns i dag. Det kan exempelvis vara en aktör som istället för partihandlaren sköter alla ekonomiska transaktioner, d.v.s. både skickar och tar emot pengar för alkoholdrycker. Det finns även exempel på utländska intressenter som har rätt att partihandla i sitt eget land men som inte kan köpa exempelvis via Kronofogdens exekutiva auktioner av exklusiva vin- och spritlager. Det har från dessa aktörer förts fram att detta är ett hinder för den fria rörligheten av varor. Statens folkhälsoinstitut ser det som nödvändigt att utvecklingen inom området följs upp under det fortsatta arbetet med alkohollagstiftningen i regeringskansliet.

8 Detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker

Gårdsförsäljning och provsmakning direkt från tillverkare av alkoholdrycker bör inte tillåtas, s 107 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag.

Frågan utgör en grundläggande alkoholpolitisk princip som i ett folkhälsoperspektiv är central för att begränsa tillgängligheten av alkoholdrycker. Nya försäljningskanaler gagnar enbart kommersiella intressen och rådande desintresseringsprincip frångås eftersom det finns ett vinstintresse hos dessa aktörer. Detaljhandelsmonopolets ensamrätt urholkas. Utvecklingen när det gäller tillverkning av alkoholdrycker visar på en ökande trend. I maj 2009 fanns det 79 beslutade tillverkningstillstånd för alkoholdrycker. Antalet tillverkare är något färre eftersom några har tillstånd för flera dryckesslag. Det är 14 ansökningar under behandling. Cirka en tredjedel är tillstånd för tillverkning av vin. En jämförelse kan göras fem år tillbaka då antalet tillverkningstillstånd var 55. Statens folkhälsoinstitut upplever att det finns ett starkt intresse för försäljning av alkoholdrycker från egen tillverkning direkt från tillverkningsstället. Det är således en risk för att antalet försäljningsställen kommer att öka om det blir tillåtet. Till detta kommer också en befogad oro att landets partihandlare mycket väl också skulle försöka komma ifråga för en försäljningsrätt. Andra relevanta frågor är tider för när försäljning får ske, vilket i dag är tydligt reglerat i riktlinjer beslutade av riksdagen, och upprätthållande av ålderskontroll. Det är inte heller enbart en fråga om försäljning på landsbygden. Det finns exempelvis mikrobryggerier inne i städer och omfattningen av s.k. gårdsförsäljning kan bli betydligt större än vad som framkommer i betänkandet. Oavsett vilken alkoholdryck som tillverkas är det ur ett

alkoholpolitiskt perspektiv olämpligt att öppna upp för nya försäljningskanaler. Med utredningens förslag på definitioner av drycker finns det dessutom en påtaglig risk för att nya produkter som tilltalar yngre exempelvis s.k. alkoläsk kommer att börja tillverkas i småskalig produktion på gårdar. Tillåts försäljning kan det precis som utredningen påpekar gällande öl, locka till sig ungdomar.

När det gäller frågan om provsmakning för allmänheten hos tillverkare är utredningens förslag visserligen att sådan inte ska tillåtas, men man lämnar frågan öppen för ytterligare beredning i det fortsatta arbetet. Statens folkhälsoinstitut vill kraftigt understryka vikten av att inte öppna upp för provsmakning av alkoholdrycker till allmänheten. Provsamakning kan ses som ett led i en unik marknadsföring direkt till konsumenter. Ett annat sätt för en tillverkare att marknadsföra sig är att anordna visning av tillverkningsstället. Om tillverkaren tillåts bjuda besökarna på alkoholdrycker öppnar det upp för en marknadsföring som inte är önskvärd i ett folkhälsoperspektiv. Alkohollagen innehåller principen att gåvor inte får ske för reklamändamål, skapande av goodwill eller annars i försäljningsfrämjande syfte. Vidare gäller att särskild måttfullhet ska iakttas, 4 kap. 8 §. Konsumenten ska få tillgång till relevant produktinformation men det har ansetts att av en näringsidkare bör det krävas en stark begränsning och en stark återhållsamhet både när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll samt när det gäller andra marknadsföringsmetoder (prop. 1998/99:134, s 118). Statens folkhälsoinstitut har fört fram denna ståndpunkt tidigare i skrivelse till regeringen år 2004 (*Redovisning av ett uppdrag rörande vissa frågor om servering av alkoholdrycker, dnr 04-0824*).

Slutligen vill Statens folkhälsoinstitut peka på att det redan idag finns en möjlighet för en tillverkare att sälja sina alkoholdrycker genom en serveringsrörelse. Det finns ett antal tillverkare som har en restaurangverksamhet i nära anslutning till sin tillverkning. Den försäljningsformen kan också noggrant övervakas av kommunen som är tillsynsmyndighet. De regler som finns kring marknadsföring ska beaktas. Det torde exempelvis inte vara tillåtet att i sin serveringsrörelse anordna provning med enbart egen tillverkad alkoholdryck.

9 Detaljhandel med s.k. folköl

Underlåtenhet att anmäla försäljning av s.k. folköl straffbeläggs och större ansvar läggs på butiksägaren avseende personalens kunskaper. Kommunerna blir skyldiga att ha en tillsynsplan, s 120 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag.

Det är en brist att de föreslagna skärpningarna inte i sin helhet också omfattar *servering* av öl. Det ansvar som läggs på butiksägaren samt kommunens skyldighet att upprätta en tillsynsplan saknas. Det finns inget alkoholpolitiskt skäl till att särskilja dessa bestämmelser och förslaget bör gälla även servering av öl. Det framstår även som något oklart om underlåtenhet att anmäla ägarförhållanden ska omfattas, vilket det bör göra enligt institutets mening. Vidare kan man tänka sig att i brödtextern ange att det förutsätts att den som upphör med sin försäljning

avanmäler denna till kommunen (så att kommunen hela tiden har vetskap om vilka ölförsäljare den har tillsynsansvar över).

För att ytterligare förstärka vikten av tillsyn föreslår Statens folkhälsoinstitut att bestämmelsen om ingripande i nya lagens 5 kap. 7 § bör vara obligatorisk, d.v.s. att kommunen ska förbjuda fortsatt försäljning (eller meddela varning) om det uppstår olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller när bestämmelserna i lagen inte följs. I Alkoholförseletutredningen (SOU 2005:25), som det hänvisas till i betänkandet, fanns förslaget med som utredningen nu lägger fram men där förordades att bestämmelsen skulle vara obligatorisk. Statens folkhälsoinstitut tillstyrkte förslaget. En jämförelse kan göras med kommunernas skyldighet att ingripa när det gäller motsvarande bestämmelse för serveringstillstånd. Statens folkhälsoinstitut vill vidare uppmärksamma att den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 13 § om kommunernas möjlighet att ta ut tillsynsavgift för tillsyn av detaljhandel med öl saknas i utredningens förslag. Det är av största vikt för en fungerande tillsyn att kommunerna ges möjlighet att finansiera den genom avgifter.

10 Marknadsföring

Utredningen innehåller få konkreta förslag på hur man kan komma till rätta med de växande problemen kring nya sätt på vilka de kommersiella intressena marknadsför alkoholdrycker. Det hävdas från flera håll att idag består huvuddelen av alkoholindustrins marknadsföring av säljfrämjande aktiviteter som till stor del är oreglerade i lag och/eller inte mäts och följs upp tillfredsställande. Dessa gäller t.ex. sponsring av sport-, kultur- eller musikevenemang, produktplacering, interaktiva onlinespel, dataspel, insatser på alkoholproducenternas egna webbplatser, videosajter, bloggar, diskussionsforum och internet-communities, vilka i praktiken riktas framför allt mot unga. Här marknadsförs alkohol dessutom på ett påträngande sätt där konsumenterna ofta inte är medvetna om att de utsätts för marknadsföring. Mot denna bakgrund anser Statens folkhälsoinstitut att det särskilt bör utredas hur man kan följa upp och reglera de nyare sätten på vilka alkoholproducenter och andra kommersiella intressen marknadsför alkohol.

Enligt det nya AV-direktivet (2007/65/EG), liksom det gamla TV-direktivet (89/552/EEC), får alkoholreklam inte specifikt riktas till minderåriga eller visa minderåriga som konsumerar alkohol. Både ordet ”specifikt” och ”konsumerar” innebär i praktiken goda lagliga möjligheter för de kommersiella intressena att utöva marknadsföring i AV-mediet som är attraktiv för underåriga. Alkoholannonser anger själva att den ”särskilda måttfullhet” som måste iaktas gällande tryckt media inte har tillfredsställande effekt på försäljningen. I Sverige blir många stora alkoholannonsers intresse för tryckta skrifter som media för sin marknadsföring alltmer ljumt. Mellan 2006 och 2007 ökade de sex största svenska alkoholimportörerna tillsammans sina mediebudgetar från knappt 100 miljoner bruttokronor till 150. Nästan hela ökningen hamnade i TV. Detta visar att regleringar såsom dem i tryckt media har önskad effekt ur folkhälsosynpunkt och bör utvidgas till fler medier.

Förbudet mot alkoholreklam i radio- och TV-sändningar föreslås även omfatta s.k. beställtjänster, s. 138

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag. Det är dock inte tillräckligt.

Ett problem är svenska TV-kanalers sändningar av alkoholreklam från Storbritannien. Sverige borde utöva sin frihet att införa striktare regler än en annan medlemsstat, som tillhandahåller en TV-sändning som helt eller huvudsakligen är inriktad på den första medlemsstatens territorium. Det nya AV-direktivet medger att en medlemsstat genom en klagan och åberopande av allmänhetens intresse kan begära att programföretaget i den andra medlemsstaten följer bestämmelserna i den första medlemsstaten. Detta är en viktig princip för Sveriges möjlighet som EU-medlemsstat att bibehålla striktare regler för AV-tjänster trots TV-mediets gränslösa art.

Regler för marknadsföring av alkohol blir medieneutrala men får omfatta alkoholdrycker med mer än 15 volymprocent, s. 139

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag att tillåta marknadsföring via Internet för alkoholdrycker överstigande 15 volymprocent.

Den föreslagna skärpningen kring marknadsföring på Internet är bra men sannolikt otillräcklig för att signifikant bidra till en förändring av ungas normer, värderingar och alkoholkonsumtion som är positiv ur folkhälsosynpunkt. Statens folkhälsoinstitut håller inte med om utredningens resonemang att det tryckta mediet kan anses ha större genomslagskraft än andra medier och att reklam för starkare drycker än 15 volymprocent därför kan tillåtas på Internet. För stora grupper av unga är det Internet som har störst genomslagskraft av de två.

Statens folkhälsoinstitut föreslår därför att förbudet mot alkoholreklam för drycker med högre alkoholhalt än 15 volymprocent ska gälla även på Internet. Eftersom det är tillåtet att skicka efter och föra in alla sorters alkoholdrycker från annat EU-land bör det endast tillåtas (måttfull) produktinformation för alkoholdrycker över 15 volymprocent alkohol på dessa sajter.

Konsumentverket ska behålla tillsynsansvaret över marknadsföring av alkoholdrycker, s. 137 ff.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag.

Statens folkhälsoinstitut föreslår att den centrala tillsynen flyttas till institutet. Vidare anser institutet att det i betänkandet föreslagna allmänna råden för vad måttfull marknadskommunikation är, ska ges högsta prioritet att utfärdas.

Marknadsföringslagens syfte är att upprätthålla en grundläggande etik för marknadsföring i allmänhet, ge förutsättningar för köparna att göra väl överlagda val, skydda från vilseledande marknadsföring samt att ge regler för att särskilja reklamen från annan information. De särskilda reglerna kring alkoholreklam skiljer sig principiellt från dessa regler. De ska skydda

konsumenterna, och andra näringsidkare, från otillbörlig marknadsföring och är en del av alkoholpolitiken. Reglerna syftar ytterst till att begränsa alkoholkonsumtionen (SOU 1998:8).

Det bör vara mer lämpat att kommunen har ansvar för tillsynen på lokal nivå och kan ta hjälp av den regionala myndigheten, länsstyrelsen och den centrala, Statens folkhälsoinstitut. Den ordningen fungerar väl när det gäller annan reglering i alkohollagen. Det underlättar för den enskilde företagaren, t.ex. innehavare av serveringstillstånd, om denne bara behöver ha kontakt med en myndighet, kommunen. Kommunen kan i sin tur vända sig till länsstyrelsen eller Statens folkhälsoinstitut.

11 Servering

Krav på kommunala riktlinjer för serveringstillstånd bör införas i lagen, s 154 f.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker förslaget.

I förslaget ligger att Statens folkhälsoinstitut tillsammans med Sveriges kommuner och landsting ska utarbeta en modell för utformning av riktlinjer samt även för ansökningsblanketter, remisser och liknande. Institutet vill särskilt understryka att det ska vara en övergripande modell. Det är viktigt att innehållet i riktlinjerna är utformade av respektive kommun med hänsyn till lokala förutsättningar.

Stadigvarande serveringstillstånd för cateringföretag, s. 155 ff.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker förslaget.

En anledning till förslaget är att åstadkomma förenklingar när det gäller kommunernas tillståndsgivning, t.ex. beträffande cateringverksamhet. Institutet håller med om att det leder till en viss lättnad för den enskilde företagaren, men finner att det leder till andra konsekvenser som motverkar vinsten med denna lättnad.

Förslaget är tveksamt ur ett ansvars- och tillsynsperspektiv. Det är inte möjligt att bedriva tillsyn i någons hem. Kommunen kan inte agera med någon sanktionsåtgärd gentemot tillståndshavaren om det t.ex. uppstår överservering eller servering till underårig. Vidare gör kommunerna idag vid varje ansökan om serveringstillstånd en prövning enligt 7 kap. 9 § om den tilltänkta serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. Hur denna prövning förhåller sig till förslaget är inte klart. Statens folkhälsoinstitut ser inte heller några bärande skäl till varför just denna grupp av företagare ska särbehandlas i förhållande till "vanliga" restauratörer som om de vill servera vid ett enstaka tillfälle får ansöka om tillstånd, och prövas av kommunen på sedvanligt sätt. Till detta kommer följande. Utredningen nämner att ingenting hindrar att även den som idag har stadigvarande serveringstillstånd också erhåller cateringstillstånd. Om förslaget blir verklighet kan det antas att en stor del av landets tillståndshavare också söker cateringstillstånd. Detta eftersom också de i fortsättningen skulle, efter endast en anmälan till kommunen, kunna servera slutna sällskap vi

olika tillfällen. Det är tveksamt om en sådan utveckling är önskvärd i ett alkoholpolitiskt perspektiv.

Prövningen inför beviljande av serveringstillstånd kommer enligt förslaget att omfatta restauratörens lämplighet och omfattningen av matutbudet. Ett serveringstillstånd som beviljas är således villkorat, dvs. med reservation för de krav som ställs på lokalens lämplighet. Denna del av prövningen måste ske vid varje serveringstillfälle. Möjligtvis kan prövningen underlättas när samma lokal används vid flera tillfällen, men frågan är om det i praktiken kommer att innebära sådana stora skillnader som motiverar förslaget. Utredningen har funnit att kommunernas handläggningstider i 80 % av de kommuner som besvarat utredningens enkät är högst två veckor och i hälften av dessa kommuner inte längre än en vecka.

En annan följd av förslaget är att kommunen kommer att handlägga *anmälningar* om servering, det framgår dock inte om kommunen kommer att kunna ta ut någon avgift för denna handläggning.

Prövning av sökandens lämplighet, s 167 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag om krav på examination.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker förslag om att medge undantag från examination för den med gedigen erfarenhet inom branschen.

Ett förslag om obligatorisk utbildning för att beviljas serveringstillstånd lades fram i delbetänkandet *Ansvarsfull servering – fri från diskriminering* (SOU 2006:56), vilket institutet tillstyrkte. Det skulle vara ett krav på att sökanden genomgått en utbildning med fastställda krav på innehåll och examinerats med godkänt resultat.

Statens folkhälsoinstitut anser inte att det ska införas någon bestämmelse om undantag från kravet på examination. Särskilt eftersom alkohollagen nu står inför en större förändring. Möjligen kan en tillståndshavare som relativt nyligen, förslagsvis inom ett år, genomgått examination och erhållit serveringstillstånd undantas i det fall denne söker serveringstillstånd i annan kommun. Detta bör i så fall framgå direkt av lagtext. I övrigt hänvisas till det särskilda yttrandet av Mikael Bentzer.

Tillståndshavare ska samtidigt kunna utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme, s 171 ff.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag.

Se särskilt yttrande av Mikael Bentzer där det lämnas en redogörelse över den problematik som kan befaras uppstå. I förslaget finns även några oklarheter. Kan någon som inte har serveringstillstånd sedan tidigare medges ett serveringstillstånd för gemensamt serveringsutrymme? Därutöver efterlyses ett klagörande av vad särskilt noggrann prövning

innebär. Kommunen ska alltid göra en mycket noggrann prövning av dem som söker serveringstillstånd.

Kravet på köksutrustning och lagad mat tas bort. Det räcker att det finns ett kök och att det kan tillhandahållas tillredd mat, s 178 ff.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag.

Det förslag som utredningen lämnat om att ta bort gällande krav på restaurangkökets utrustning och tillhandahållande av lagad mat kommer enligt Statens folkhälsoinstituts mening att kraftigt öka tillgängligheten. Förslaget innebär att betydligt fler serveringar än i dag kan ges möjlighet att servera alkoholdrycker. En viktig aspekt är att antalet serveringstillstånd redan under nuvarande reglering ökar för varje år. I slutet av år 2008 fanns det 10 745 restauranger med stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten (enligt beslut om serveringstillstånd som kommunerna rapporterat till Statens folkhälsoinstitut). Om det är önskvärt med en förändring utifrån ny matlagningsteknik och fler matkulturer så bör bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att antalet serveringsställen fortfarande kan begränsas. Statens folkhälsoinstitut menar att de åtgärder som föreslås inte är tillräckliga.

Det nya begreppet, tillredd mat, är inte väl definierat. Exempelvis menar utredningen att en tillståndshavare ska tillhandahålla lagad mat eller på annat sätt tillredd mat under i stort sätt hela serveringsdagen men föreslår att det bör vara tillräckligt med enklare mat, t.ex. kalla rätter efter 23.00. I författningskommentaren sedan anges att även restauranger med enbart kalla maträtter kan komma ifråga för serveringstillstånd, t.ex. sushirestauranger, och för in begreppet tillredd mat som ett nytt kriterium. Ett annat krav som uppställs i förslaget är varierat matutbud och med det avses flera maträtter såväl huvudrätter som efterrätter. Utredningen skriver att servering av uteslutande hamburgare, varmkorv eller smörgåsar inte kan anses uppfylla kravet. Såsom Statens folkhälsoinstitut ser det bör det rimligen innebära att om t.ex. en sushirestaurang kan anses uppfylla kravet på varierat matutbud så kan även andra restauranger som specialiserar sig på en och samma maträtt, exempelvis pizza, komma i fråga. Statens folkhälsoinstitut vill här belysa den gränsdragningsproblematik som kan komma att uppstå i och med de föreslagna förändringarna.

Förslaget innebär vidare att matutbudet efter 23.00 kan begränsas till ett fåtal enklare rätter. Statens folkhälsoinstitut anser inte att man bör ange en exakt tidpunkt i lagtexten. Det ger en möjlighet att kringgå bestämmelsen om varierat matutbud genom att öppna vid 23.00, och serveringsstället får mer karaktär av drinkbar än matrestaurang. Enligt utarbetad och fungerande praxis ställs under sen kvällstid inte lika höga krav på variation och allsidighet. Det kan vara tillräckligt att restaurangen erbjuder några eller ett par rätter lagad mat, varför en reglering med angivande av klockslag tycks onödig.

Statens folkhälsoinstitut hänvisar i övrigt till särskilt yttrande av Mikael Bentzer och konstaterar att det bör utredas om möjlighet att återinföra ett omsättningskrav eller någon form av differentierade serveringstillstånd. De krav som ställs på kassaregister samt de förändringar som

träder i kraft 1 januari 2010 gällande ökade tekniska krav på kassaregister bör underlätta för ett sådant system.

En tredje variant som kan vara värd att utreda vidare är att nuvarande bestämmelse behålls oförändrad men att en kommun får möjlighet att medge undantag från huvudregeln. En förutsättning är att det avser en traditionell matrestaurang. Pubar, dansrestauranger etc. ska inte kunna medges undantag. Samtliga nedan ställda krav ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna beviljas:

- endast bordsservering får förekomma,
- begränsad serveringstid, längst till 23.00 och
- krav på viss omsättning av mat under hela serveringstiden.

Rumsservering, s 182 f.

Statens folkhälsoinstitut anser att det är positivt att det införs regler för rumsservering, ett område som tidigare varit oreglerat. Institutet har följande synpunkter på utredningens förslag.

Bestämmelsen i lagförslagets 7 kap. 14 §, som innebär att den serveringsansvarige inte kan utöva tillsyn över serveringsstället, dvs. hotellrummet, innebär inte något undantag från regeln att det ska finnas en serveringsansvarig person närvarande på restaurangen under serveringstiden. Dennes tillsyn får omfatta en bedömning av ålder och nykterhetstillstånd hos kunden.

Statens folkhälsoinstitut ansluter sig till utredningens uttalande om att tillredd mat ska kunna tillhandahållas. Det får antas att hotellets personal kan erbjuda servering av enklare maträtter även nattetid. I det fall det är ett annat företag än hotellet som har serveringstillstånd och driver restaurangen i hotellets lokaler, innebär det att rumsservering endast kan ske så länge denna restaurang är öppen. Med hänsyn till bestämmelsen om serveringspersonalens anställning anser Statens folkhälsoinstitut att personal som tillhör hotellet i sådana fall inte har rätt att sköta serveringen när restaurangen är stängd.

Statens folkhälsoinstitut anser att det av ett meddelat tillstånd ska framgå tidpunkten för servering och vilka rum som tillståndet meddelats för.

Normaltid för servering av starköl, vin och spritdrycker behålls med möjlighet till undantag dock längst till kl. 03.00. Starttid tidigast kl. 11.00. Utrymningstiden förlängs, s 206 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag när det gäller serveringstid.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker förslaget om förlängd utrymningstid.

Statens folkhälsoinstitut ser positivt på utredningens förslag om att behålla nuvarande normaltid och att införa en absolut sluttid till 03.00. Förutom att det kan komma att bidra till minskat våld i och kring krogmiljön så blir det en enhetlig tillämpning över hela landet. Institutet tillstyrker

också den föreslagna tidigaste starttiden kl. 11.00. Däremot ställer sig institutet mer tveksam till att förlänga utrymningstiden till 60 minuter. Det finns en risk för att det uppstår ordningsstörning under längre tid i området kring serveringsstället. Vissa restauranger stänger redan vid 23.00 och störningen kan komma att bli kontinuerlig under natten i takt med att restaurangerna stänger.

Kommunen ska upprätta en särskild tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen och efter verksamhetsårets slut redovisa tillsynsarbetet till länsstyrelsen, s 215 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker förslaget.

Återkallelse av serveringstillstånd, s 219 ff.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker i stort utredningens förslag. Institutet vill dock understryka att de kriterier som idag gäller för återkallelse ska bibehållas.

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag om att införa erinran som en ny påföljd.

Av utredningens förslag framkommer att varning blir ett steg före återkallelse. Institutet anser att det inte är nödvändigt med ytterligare ingripandemöjligheter såsom erinran. Det medför en risk för en lång kedja av händelser med ett antal erinringar, varningar och slutligen om det erfordras återkallas tillståndet. Dessutom är inte avsikten att erinran ska användas vid varje förseelse, exempelvis ska kommunen kunna underlåta påföljd om förseelsen är vid ett enstaka tillfälle. Varning som första åtgärd är tillräcklig och bör fungera som man nu tänker att erinran ska göra (eller som det nu fungerar i vissa kommuner som själva infört en typ av erinran utan stöd i lagen). Statens folkhälsoinstitut förutsätter att nu gällande rättspraxis avseende grunderna för återkallelse även fortsättningsvis kommer att vara gällande. Det är viktigt att ett serveringstillstånd kan återkallas direkt utan föregående varning i de fall det inte är tillräckligt med att meddela en varning.

När det gäller utredningens förslag att det ska vara möjligt att tidsbegränsa återkallelsen vill Statens folkhälsoinstitut i denna del hänvisa till institutets yttrande över delbetänkandet *Ansvarsfull servering – fri från diskriminering*. Institutet förordar ett försäljningsförbud framför tillfällig återkallelse av ett serveringstillstånd.

Mässor och provningar, s 229 f.

Statens folkhälsoinstitut ställer sig frågande till vad utredningen avser med ”liknande arrangemang” som införts i lagtexten och önskar ett förtydligande. Det föreslås vara tillräckligt med att det finns tillgång till mat inom mässområdet och därmed ges undantag från att en tillståndshavare ska kunna servera mat. Kan ”liknande arrangemang” t.ex. omfatta festivaler eller liknande där det är vanligt med tillfälliga serveringar inom ett uppbyggt restaurangområde? Det kan leda till önskade konsekvenser där tillståndshavarna slipper undan matkravet genom att ordna med ett enda matserveringsställe inom området.

13 hemkryddning av brännvin

Statens folkhälsoinstitut avstyrker utredningens förslag.

Statens folkhälsoinstitut gör bedömningen att risken ökar för att illegal alkohol kommer att användas på restauranger och att kommunens kontrollmöjlighet försvåras avsevärt. Det finns i sammanhanget ett flertal olösta frågor i förslaget varav institutet har valt att redogöra för några.

Rubriken är i sig olycklig då det för det första inte är fråga om kryddning i hemmet. För det andra får inte beteckningen brännvin användas längre vid märkning av spritdrycker efter införlivandet av EG 110/2008. Detta på grund av att beteckningen brännvin inte är en godkänd kategori spritdryck. Av den anledningen bör den heller inte användas i lagstiftningen.

Är det enbart brännvin som får kryddas? Vad gäller vodka? Både vodka och det som fortfarande betecknas brännvin kan redan vara kryddade, är det i de fallen tillåtet att krydda dem ytterligare? Whisky och konjak, får dessa kryddas? En viktig anledning till att frågorna måste besvaras är att tillståndsgivningen och formerna för denna påverkas i stor utsträckning av vad man räknat in i restauratörens tillverkningsrätt. Tillverkningsstillstånden i den form de är idag ges inte för specifika drycker utan bara för dryckesslag, såsom sprit, spritdryck, vin och öl. Om tillstånden för restauratörer att tillverka ska specificeras för vissa drycker blir detta ytterligare ett undantag från de regler som gäller för tillverkning i allmänhet. Får teknisk sprit användas i tillverkningen? Om det tillåts skulle det sannolikt resultera i svårigheter för kommunen att kontrollera huruvida spritdrycken är lagligt inköpt. Teknisk sprit kan även komma att innehålla en högre volymprocent alkohol, vilket innebär en ökad risk vid konsumtion. Redan vid kryddning av vodka/brännvin som kanske också späts ut kommer det att bli väsentligt svårare att säkerställa att spritdrycken som blandningen baserats på inte införskaffats på illegalt sätt.

I betänkandet framhålls att det inte kan bli fråga om att alla restauratörer ska få krydda sitt eget brännvin. Är det möjligt att avgränsa? Lika osäkert är det vad som ska räknas som "lokala traditioner". Sannolikt kommer det framöver att föras fram åsikter från restauratörer om att man vill krydda sin egen glögg eller någon annan alkoholdryck. Det finns även en risk för att konsumtionen ökar när restaurangen marknadsför sin egen lokala spritdryck.

I den nya lagtextens 7 kap. 17 § står det att tillstånd att tillverka kan ges "...efter särskild prövning...". Det ställs i dagsläget inte högre krav på tillverkare än vad det gör på restauratörer i tillståndsprövningen så frågan är vad som ska räknas in i den särskilda prövningen.

Om förslaget genomförs vill Statens folkhälsoinstitut särskilt framhålla att institutet bör ges föreskriftsrätt på området. Tillämpningen av reglerna bör vara lika över landet och förutsebara för den enskilde företagaren. Förslaget innebär ett undantag från tillståndskravet för tillverkning av spritdrycker och ombuteljering och bestämmelsen bör flyttas från sin nuvarande placering till kapitel 2 eller 4, tillverkning respektive parthandel.

16 Straffbestämmelser och förverkanden

Utredningen föreslår att gällande regler kompletteras med straffbestämmelser för olovlig förmedling av försäljning av alkoholdrycker samt underlåtenhet att anmäla detaljhandelsförsäljning med eller servering av öl. Särbestämmelsen om mäsk utgår.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker utredningens förslag att det ska införas ett straff, böter eller fängelse i högst sex månader för underlåtenhet att anmäla detaljhandelsförsäljning med respektive servering av öl.

Statens folkhälsoinstitut tillstyrker även utredningens förslag att det ska införas ett straff för olovlig förmedling av försäljning av alkoholdrycker m.m. så som det kommer till uttryck i författningsförslaget till den föreslagna nya bestämmelsen 10 kap. 7 § där det stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker eller bjuder på sådana drycker i strid med 3 kap. 8 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller om brottet är grovt, till fängelse i fyra år. Statens folkhälsoinstitut noterar att straffsatserna i författningsförslaget är andra än de som beskrivs i betänkandet under Överväganden i avsnitt 16.2 men utgår ifrån att detta beror på felskrivning och att det är författningsförslaget som gäller. Övriga kommentarer kring det av utredningen föreslagna förmedlingsförbudet kommenteras under avsnitt 6 Allmänna bestämmelser om försäljning och utlämnande av alkoholdrycker.

Statens folkhälsoinstitut vill även framhålla följande vad gäller avsnittet straffbestämmelser, straffsatter och dessas funktion. Enligt Statens folkhälsoinstituts uppfattning är det en i samhället allmänt spridd uppfattning att det förekommer en omfattande illegal försäljning av alkoholdrycker som på ett eller annat sätt förts in i landet, att denna försäljning (i stor utsträckning) även sker till ungdomar samt att rättsvärdande myndigheter inte i tillräcklig utsträckning beivrar dessa brott. Skälet för detta kan vara myndigheternas prioriteringar, straffbestämmelsernas utformning eller annat.

I en rapport från BRÅ "Utvärdering av Kronobergsmodellen", Rapport 2009:5, finns visst stöd för uppfattningen att få misstänkta langare lagförs, se bl.a. s. 36-37.

Oavsett hur det förhåller sig är situationen otillfredsställande. Statens folkhälsoinstitut anser därför att regeringen bör överväga att utreda frågan närmare.

17 Register

Statens folkhälsoinstitut har inget att erinra i detta kapitel. Däremot har institutet önskemål om en utvidgning av dagens 12 kap. 3 § där det regleras vilka uppgifter som det centrala registret får innehålla.

Många kommuner upplever en brist i att inte kunna se om en sökande tidigare varit etablerad i någon annan kommun och hur detta har fungerat. Särskilt problematiskt kan avsaknaden av den

informationen vara när det gäller tillfälliga tillstånd till allmänheten såsom vid festivaler och dylikt då samma bolag åker runt på flera platser i Sverige och serverar alkohol. Även vid den ordinarie handläggningen av serveringstillstånd kan denna information vara värdefull. Kanske har en restauratör haft serveringstillstånd i en kommun och fått detta återkallat av olika anledningar. När denne sedan söker tillstånd i en annan kommun är det svårt för den kommunala alkoholhandläggaren att känna till att restauratören är olämplig att inneha serveringstillstånd då återkallandet i den tidigare kommunen aldrig överklagats till domstol.

Med en möjlighet för Statens folkhälsoinstitut att föra en viss historik om tillståndshavare samt orsak till tidigare tillstånds upphörande skulle kommunernas tillståndsprövning och inre tillsyn underlättas. Uppgifterna bör i så fall gallras efter tre år. (Tre år eftersom institutet tidigare i sin kommentar till alkohollagen ansett tre år vara en lämplig karenstid efter vilken man bör ha möjlighet att på nytt söka tillstånd).

Konsekvensbeskrivning

Statens folkhälsoinstitut konstaterar att utredningen föreslår flera nya uppdrag för institutet. Bland dessa kan nämnas examination i alkoholkunskap för serveringstillstånd, informationsinsatser angående de regler som gäller för ungdomar och alkohol, utarbetandet av riktlinjer för egenkontroller (se s. 123) samt att i samråd med SKL utarbeta en modell för utformningen av kommunala riktlinjer, ansökningsblanketter m.m. (se s. 154 ff.). Vidare föreslås att Statens folkhälsoinstitut ska medverka i samråd med Konsumentverket kring myndighetens allmänna råd (se s. 137). Institutet ska också genomföra en större informationsinsats kring den s.k. bjudregeln och den föreslagna ändringen av denna.

Det bör även nämnas att föreslagna ändringar kommer att innebära att flera av Statens folkhälsoinstituts föreskrifter och allmänna råd behöver ändras vilket åtminstone initialt kommer att kräva stora resurser.

Vidare har Statens folkhälsoinstitut i nu aktuellt remissvar kommit med ytterligare förslag som om de genomförs skulle kräva resurser. Ett sådant förslag är föreskriftsrätt gällande ”hemkryddning av brännvin” (avsnitt 13).

Hur resurskrävande uppdragen sammantaget kommer att bli om de förverkligas är för närvarande svårt att beräkna. Om samtliga förslag genomförs handlar det dock om betydande resurstillskott. Här kan nämnas att enbart framtagandet av examinationsfrågor initialt kommer att kräva en stor arbetsinsats. I detta arbete kommer det även bli aktuellt att använda en referensgrupp bestående av myndigheter och branschföreträdare. Statens folkhälsoinstitut bedömer att detta arbete kommer att kräva en årsarbetskraft under en längre tid. Till detta ska läggas kostnader för framtagandet av en databas.

Statens folkhälsoinstitut förutsätter att dialog kring resurser förs mellan regeringen och Statens folkhälsoinstitut om förslagen blir verklighet.

Övriga synpunkter

I den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 12 § är det fel i styckehänvisning. I andra och tredje stycket hänvisas till 7 kap. 1 § andra stycket. Hänvisningen ska vara till 7 kap. 1 § tredje stycket.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Sarah Wamala. Föredragande har varit utredare Anne-Lie Magnusson.

Sarah Wamala

Anne-Lie Magnusson