

IOGT-NTO:s Position Paper (ställningstaganden)

beträffande Alkohollagsutredningen – *En ny alkohollag* (SOU 2009:22)

Bakgrund

I september 2007 tillsatte regeringen en utredning för att göra en total översyn och modernisera den nu gällande alkohollagen från 1994. Till utredare utsåg man f.d. generaldirektören Anita Werner och IOGT-NTO:s förre förbundsjurist Håkan Kjellsson blev utsedd att sitta med i utredningen som expert. Den 4 mars 2009 presenterade utredningen sina förslag. De flesta förändringarna som föreslås rör serveringsstillstånden.

Nedan följer en genomgång av de förslag i utredningen som vi anser viktiga att kommentera samt våra synpunkter på dessa. Numrering och rubriker i det följande är desamma som i betänkandet.

6.2 Lättdrycker

Utredningens förslag:

Bestämmelse om att lättdrycker ska finnas att tillgå i tillfredställande urval och omfattning tas in i 7 kap. alkohollagen (AL) som handlar om servering.

IOGT-NTO har länge påtalat att utbudet av alkoholfria alternativ på många restauranger och andra serveringsställen är alltför begränsat i förhållande till Statens folkhälsoinstituts (FHI) allmänna råd. Någon vidare tillsyn har ej heller utövats från tillsynsmyndigheterna. Vi ser därför mycket positivt på att bestämmelsen nu skärps så att krav ställs på ett bättre utbud av lättdrycker i förhållande till serveringstillståndet och de alkoholdrycker som tillhandahålls, samt att bestämmelsen föreslås tas in bland serveringsreglerna.

6.3 Förmedling av försäljning av starköl, vin och sprit

Utredningens förslag:

I bestämmelsen om olovligt anskaffande av alkoholdrycker införs ett förbud mot kommersiell förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker till privatpersoner genom införsel, med några undantag.

IOGT-NTO välkomnar utredningens förslag om förmedlingsförbud och det förtydligande som sker i och med detta. Sedan en tid tillbaka är det tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholvaror till Sverige för personligt bruk. Reglerna gällande detta har av vissa aktörer på marknaden tolkats så att företag kan erbjuda förmedlingstjänster som underlättar införseln för privatpersoner. Exempelvis förekommer det företag som tar emot beställningar direkt från privatpersoner via sina hemsidor, köper in alkoholdrycker från lager i utlandet och ombesörjer sedan transport, betalningar mm. Förslaget utredningen nu lägger förbjuder sådana kommersiella aktiviteter med argumentet att de utgör ett reellt hot mot detaljhandelsmonopolets existens. Något vi helt instämmer i.

6.4 Ungdomars åtkomst till alkoholdrycker

Utredningens förslag:

Formuleringen av den s.k. bjudregeln förtydligas och skärps så att det framgår att huvudregeln är att det inte är tillåtet att bjuda ungdomar på alkohol, men att det undantagsvis kan vara tillåtet.

IOGT-NTO är positiva till att bjudregeln stramas upp och menar att det inte ska vara tillåtet att bjuda underåriga på alkohol.

8.3 Monopolets ställning

Utredningens förslag:

Utgångspunkten för utredningens ställningstagande är att detaljhandelsmonopolet är ett av de viktigaste inslagen i den svenska alkoholpolitiken som ej bör upphävas utan försvaras.

IOGT-NTO delar fullt ut utredningens ställningstagande i denna fråga. Det svenska monopolet är en av hörnstenarna i den svenska restriktiva alkoholpolitiken, det har en helt avgörande betydelse för folkhälsan och vi anser att det fullt ut bör försvaras, både nationellt och inom ramen för EU-samarbetet.

8.4 Gårdsförsäljning

Utredningens förslag:

Försäljning av starköl, vin och spritdrycker direkt från tillverkaren bör inte tillåtas då det inte är förenligt med Systembolagets monopolställning.

IOGT-NTO anser att det är mycket positivt att utredningen inte öppnar för gårdsförsäljning i Sverige. Detta av flera skäl. Det främsta argumentet mot är att flera försäljningsställen med all säkerhet skulle öka den sammanlagda alkoholkonsumtionen i landet och försämra folkhälsan. Dessutom håller vi med utredaren som konstaterar att gårdsförsäljning innebär en inskränkning av det svenska alkoholmonopolet. Vi utsätter dessutom vår alkoholpolitik och monopolet för stora risker om vi tillåter inhemska producenter att sälja men ej övriga då detta rimligtvis bör stå i strid med EG-rättens konkurrensregler. Konsekvensen av att tillåta gårdsförsäljning kan således bli att vi får avveckla Systembolaget, vilket skulle få stora effekter på vår alkoholpolitik och folkhälsan i landet.

9. Detaljhandel med folköl

Utredningens förslag:

Den som vill sälja s.k. folköl ska anmäla detta till tillståndsmyndigheten. Underlåten anmälan ska kunna bestraffas med böter eller fängelse 6 månader. Krav ska ställas på att försäljningspersonal har erforderliga kunskaper om ölförsäljning och att kommuner ska ha en tillsynsplan.

IOGT-NTO anser förslaget vara bra och ett steg i rätt riktning. Nuvarande förhållanden med bristfälliga ålderskontroller och tillsyn måste förbättras. Utredningen föreslår skärpta krav vilket vi välkomnar. Vi skulle dock sett att utredningen gick ännu längre i sitt förslag och föreslog införande av en åldersgräns på 20 år för personer som säljer folköl.

10. Marknadsföring

Utredningens förslag:

Den bestämmelse som anger vad framställning i bild får innehålla vid annonsering av alkoholdrycker i periodiska tidskrifter utvidgas så att den blir generellt tillämplig oavsett medium. Den största tillåtna storleken för annons som gör reklam för alkohol begränsas till ungefär hälften av nuvarande tillåtna storlek. Nuvarande fördelning av tillsynsansvaret mellan Statens folkhälsoinstitut och Konsumentverket behålls.

IOGT-NTO konstaterar att alkoholreklamens främsta syfte är att främja efterfrågan på alkoholdrycker. För folkhälsans skull krävs därmed tydliga bestämmelser som begränsar möjligheten att göra reklam. Utredningens förslag ligger i linje med detta. Vi välkomnar förslaget om att reglerna för marknadsföring av alkohol blir medieneutrala samt att storlekskravet skärps. Vi beklagar dock att utredningen inte valt att gå längre och föreslå totalförbud för alkoholreklam.

11. Servering

11.2 Kommuners riktlinjer och handläggning av tillstånd

Utredningens förslag:

Ny bestämmelse införs i lagen om att kommunerna ska ha riktlinjer för vad som gäller för att få serveringstillstånd. Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap ska kunna medges stadigvarande serveringstillstånd.

IOGT-NTO har länge pekat på de stora variationer som finns i kommunernas handläggning av serveringstillstånd och bristen på tydliga riktlinjer. Bra att utredningen nu föreslår att krav på riktlinjer fastslås i lag och att de i möjligaste mån ska vara likformigt utformade. Vi är däremot kritiska till förslaget som läggs gällande cateringverksamheten som innebär att cateringföretag ska få erhålla stadigvarande tillstånd istället för tillfälliga. Vi anser att en bedömning även fortsättningsvis ska göras i varje enskilt fall för att kommunerna ska kunna bibehålla kontrollen och kraven på ordning och nykterhet.

11.3 Prövning av sökandens lämplighet

Utredningens förslag:

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

IOGT-NTO anser att en striktare ordning med examination hos FHI är ett mycket bra förslag. Vi är dock kritiska till de undantag från examinationskravet som utredaren föreslår. Exempelvis ska de med mångårig branschvana kunna undgå utbildning. Erfarenhet från branschen är dock ingen garanti för kunskaper i alkoholpolitik och lagstiftning.

11.4 Gemensamt serveringsutrymme

Utredningens förslag:

Efter särskild ansökan ska serveringstillstånd kunna medges för flera tillståndshavare att utnyttja gemensamt serveringsutrymme.

IOGT-NTO är kritiska till detta förslag. Vi håller med om att alkohollagen behöver förtydligas på denna punkt men anser att verkliga exempel med festivaler och annat visat på att gemensamheten inte fungerat och att det därför inte bör tillåtas i framtiden. Tillsynen blir svår och ansvarsfrågan vid ordningsstörningar blir än svårare att utreda.

11.5 Köksutrustning och matutbud

Utredningens förslag:

För att serveringstillstånd ska medges ska krävas att serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat och har ett varierat matutbud.

IOGT-NTO inser att alkohollagens regler i denna fråga måste ändras för att bättre passa dagens matkultur och matvanor. Vi är dock mycket kritiska till utredningens förslag i denna del som vi menar är en kraftig urholkning av dagens bestämmelser. Slopkrav på köksutrustning och lägre matkrav föreslås. Något vi menar med all säkerhet kommer leda till att fler serveringsrörelser än idag kommer att få erhålla serveringstillstånd. Vi menar att det bör finnas en stark koppling mellan mat- och alkoholservering och vi vill inte se en stark tillgänglighetsökning av alkohol i samhället. Vi anser att utredningen inte lyckas presentera ett förslag som både gynnar folkhälsan och nya matkulturer. Vi anser därför att frågan bör utredas närmare så att de alkoholpolitiska konsekvenserna tydliggörs och att reglerna utformas så att de inte motverkar regeringens mål att begränsa alkoholkonsumtionen i samhället.

11.8 Olägenheter i fråga om ordning och nykterhet

Utredningens förslag:

Den nuvarande bestämmelsen om olägenheter i fråga om ordning och nykterhet behålls i princip oförändrad; dock framhålls särskilt serveringsställets belägenhet.

IOGT-NTO har i flera år visat på briser i kommunernas handläggning av tillståndsärenden och framfört krav på att prövningen av tillstånd för alkoholservering ska återföras till länsstyrelserna. Något vi ännu inte vunnit gehör för. Under rådande ordning anser vi det dock mycket positivt att utredningen föreslår skärpningar i förslaget att kommuner ska kunna anföra närheten till vissa platser som skäl för att avslå ansökan om serveringstillstånd. Detta ger kommunerna bättre möjligheter att begränsa antalet serveringstillstånd och på så sätt minska risken för alkoholrelaterade olägenheter i kommunen. Exempel som särskilt nämns och som ska få utgöra skäl för vägran är närhet till platser där barn och ungdomar vistas eller samlas och redan etablerade missbruks- och brottsbelastade miljöer. Vi hade dock sett att utredningen gått längre i sitt förslag och infört möjligheten att avslå en ansökan av folkhälsoskäl med hänvisning till att antalet serveringstillstånd på orten skulle bli för högt.

11.9 Serveringsansvarig och anställd personal

Utredningens förslag:

Förutom de krav som nu gäller föreslås att den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år. Krav även på att endast den som är anställd av tillståndshavaren eller inhyrd av bemanningsföretag ska få anlitas som köks- och serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet.

IOGT-NTO anser att det varit en brist att alkohollagen saknat en lägsta åldersgräns för den som är serveringsansvarig och är därför positiva till att utredningen nu föreslår en åldersgräns om 20 år. Vi ställer oss även positiva till förändringarna i frågan om anställningstvång. Tidigare bestämmelse var otydlig och de så kallade ”entrévärdarna”, som i högsta grad har inflytande över nykterhet och ordning, omfattades inte av bestämmelsen. Något som utredningen nu föreslår en ändring av.

11.10 Serveringstider

Utredningens förslag:

Precis som nuvarande regler ska kommunen även fortsättningsvis få besluta om serveringstider. Den så kallade normaltiden ska också vara oförändrad, det vill säga klockan 11.00 till 01.00. Efter särskild prövning kan dock tillstånd medges till servering fram till klockan 03.00. Utrymningstiden förlängs till 60 minuter.

IOGT-NTO välkomnar förslaget om en sluttid för servering av alkohol vid 03.00 och ser det som ett steg i rätt riktning mot minskat alkovoåld. Forskning visar ett tydligt samband mellan hög alkoholkonsumtion på krogar och restauranger med sena öppettider och en hög andel våldsbrott av olika slag. Polisens erfarenheter visar samma sak. Stora resurser krävs för att bekämpa bråk och skydda personer mot våld nattetid i krogtäta områden. Resurser som skulle kunna användas till annat. Uppstramade regler som utredningen nu lägger behövs. Folkhälsan och ett tryggt samhälle måste alltid gå före alla de näringsintressen som finns i vårt samhälle.

11.11 Myndigheternas tillsyn

Utredningens förslag:

Kommunen ska upprätta en särskild tillsynsplan för efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av starköl, vin och spritdrycker. Planen ska ges in till länsstyrelsen.

IOGT-NTO anser förslaget om obligatoriska tillsynsplaner vara mycket bra. Systemet med tillsynen har på många håll inte fungerat. Vissa kommuner har inte utövat någon tillsyn överhuvudtaget vilket är mycket anmärkningsvärt. Där serveringstillstånd finns behövs regelbunden tillsyn. Förslaget om årliga, obligatoriska tillsynsplaner som dessutom måste tillställas länsstyrelsen anser vi kommer leda till en klar förbättring av tillsynsarbetet ute i landet.

11.12 Återkallelse och andra sanktioner

Utredningens förslag:

Ytterligare en påföljd, erinran, föreslås införas i lagen samt att erinran eller varning ska vara ett förstahandsalternativ vid överträdelse av bestämmelserna i lagen. I allvarigare fall ska dock återkallelse kunna ske utan föregående varning. En återkallelse får i vissa fall begränsas till en viss tid, högst en månad. Kriterierna för påföljd behålls i princip oförändrade.

IOGT-NTO är mycket kritiska till den ordning som utredningen föreslår. Trots ett ständigt ökande antal serveringstillstånd har antalet varningar och återkallelser varit anmärkningsvärt låga under de senaste åren. I vissa kommuner har under ett helt år inga beslut om påföljder fattats överhuvudtaget. Klart är att systemet måste förbättras, men att göra detta genom att föreslå ännu en påföljd benämnd erinran anser vi vara helt felaktigt. En reaktion på en överträdelse måste inträda snabbt och bör heller inte stanna vid flertalet varningar. Genom att införa ännu en påföljd blir processen tvärtom ännu längre och vi befarar att systemet kommer leda till ännu färre ingripanden istället för fler så som borde vara fallet.

12. Mässor och provningar

Utredningens förslag:

Det ska bli tillåtet att arrangera mässor med servering och provsmakning av starköl, vin och spritdrycker till allmänheten under förutsättning att det finns tillgång till tillredd mat i lokalen och att samtliga utställare har serveringstillstånd.

IOGT-NTO är mycket kritiska till utredningens förslag i denna del som dels öppnar upp för alkoholproducenter, partihandlare mfl att vända sig till allmänheten och dels att matkravet sänks. Mässor och liknande arrangemang syftar till ökad avsättning av produkterna och gagnar inte målet om en begränsad eller minskad alkoholkonsumtion. De bör därför inte tillåtas rikta sig till allmänheten. Den aktiva marknadsföring som förekommer vid sådana arrangemang är inte heller förenlig med en restriktiv alkoholpolitik och inte heller med huvudregeln vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter, att särskild måttfullhet skall iakttas. Vi är också kritiska till att utredningen vill lätta på matkravet på så sätt att det är tillräckligt att det på mässområdet finns tillgång till tillredd mat. Enligt utredningen ska varje utställare inte behöva servera mat utan det räcker om det exempelvis finns en restaurang på området och alla andra utställare innehar serveringstillstånd och endast serverar alkohol.

15. Överklagande

Utredningens förslag:

De nu gällande reglerna om överklagande bibehålls oförändrade.

IOGT-NTO anser att nuvarande ordning där endast den som ett beslut gått emot samt närboende kan överklaga ett beslut om serveringstillstånd inte är tillfredställande. Särskilt från festivaler och liknande arrangemang finns exempel som ger anledning att ifrågasätta kommunala beslut. Trots handläggares väl grundade förslag till avslag på ansökningar om

serveringstillstånd har, efter politiska överväganden som haft betydligt större inslag av näringspolitiska än alkoholpolitiska överväganden, ansökan beviljats. Konsekvenserna av t ex omfattande fylleri och våldshandlingar sträcker sig dessutom betydligt längre än till en begränsad krets av närboende. Vi anser därför att en kommuns beslut om serveringstillstånd ska få överklagas av kommuninvånare och även av FHI så att lagstiftningens skyddssyfte upprätthålls.

16. Straffbestämmelser och förverkande

Utredningens förslag:

Gällande regler kompletteras med straffbestämmelser för olovlig förmedling av försäljning av alkoholdrycker samt underlåtenhet att anmäla detaljhandelsförsäljning av öl.

IOGT-NTO ställer oss mycket positiva till de förslag gällande nya straffbestämmelser som utredningen föreslår.

Särskilt yttrande

av IOGT-NTO:s expert i utredningen Håkan Kjellsson

Av direktiven för utredningens översyn av alkohollagen framgår att utgångspunkten är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan och för skydd av barn och unga.

I det följande lämnar jag förslag att

- a) Statens folkhälsoinstitut bör ges rätt att överklaga kommuners beslut enligt alkohollagen,
- b) mässor som marknadsför alkohol skall begränsas till branschaktörer och inte tillåtas vända sig till allmänheten.

Utredningens förslag medför i flera avseenden lättnader i de krav som uppställs för att erhålla serveringstillstånd, vilket innebär att antalet serveringstillstånd kan förväntas öka och därmed också tillgängligheten och den totala alkoholkonsumtionen. Detta och vissa andra föreslagna ändringar inverkar negativt på möjligheten att bedriva en fortsatt restriktiv alkoholpolitik.

Förutom vad jag anslutit mig till i Mikael Bentzers särskilda yttrande vill jag lämna följande synpunkter och förslag.

Överklagande

Från den kommunala handläggningen av serveringstillstånd har brister redovisats under flera års tid, bland annat i en skrivelse från Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF) i november 2007. Departementschefen svarade i januari 2008, att det skulle vara svårt att rent juridiskt driva igenom en rätt för en annan myndighet att överklaga kommunala beslut enligt alkohollagen.

Att öppna upp för ett ökat antal tillstånd är betänkligt, men särskilt oroande om kommunernas beslut även fortsättningsvis – i realiteten – endast kan överklagas av den

som fått avslag på en ansökan om serveringstillstånd. Särskilt från festivaler och liknande arrangemang finns exempel som ger anledning att ifrågasätta kommunala beslut. Trots handläggares väl grundade förslag till avslag på ansökningar om serveringstillstånd har, efter politiska överväganden som haft betydligt större inslag av näringspolitiska än alkoholpolitiska överväganden, ansökan beviljats.

Det behövs därför mer verksamma instrument för att uppnå en mer likformig tillämpning av alkohollagen, som följer lagstiftningen och dess intentioner. Jag föreslår därför att rätt till överklagande av kommuners beslut i tillståndsärenden även måste tillkomma *Statens folkhälsoinstitut* (FHI).

Utredningen har gjort den bedömningen att ingen förändring bör ske på detta område. Det innebär att tillståndsmyndighetens beslut även fortsättningsvis endast kommer att kunna överklagas av den som beslutet gått emot, enligt de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna.

Även om närboende i praxis medgetts rätt att överklaga är det inte tillräckligt. Det finns ett berättigat intresse för staten att bevaka att lagstiftningen på detta skyddsvärda område tillämpas på avsett sätt. Konsekvenserna av t ex omfattande fylleri och våldshandlingar sträcker sig betydligt längre än till en begränsad krets av närboende.

Nuvarande ordning kan underminera tilltron till lagstiftningens effektivitet och skyddssyfte, om politiska överväganden utan förankring i alkohollagen tillåts styra besluten. Det är därför högst rimligt att staten genom den övergripande tillsynsmyndigheten ges medel att få till stånd en rättslig prövning när det bedöms att ett kommunalt beslut är uppenbart oriktigt.

Den ordning jag föreslår är inte främmande för svensk lagstiftning. Enligt plan- och bygglagen 12 kapitlet har länsstyrelsen möjlighet att pröva vissa kommunala beslut och att upphäva dessa.

Mässor

Utredningen föreslår att mässor och liknande arrangemang med servering eller provsmakning av alkoholdrycker till allmänheten, får medges under vissa förutsättningar. Direktiven anger att utgångspunkten skall vara att vinmässor och vinprovningar som riktas till allmänheten ska vara tillåtna.

Den aktiva marknadsföring som förekommer vid sådana arrangemang är enligt min mening inte förenlig med en restriktiv alkoholpolitik och inte heller med huvudregeln vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter, att särskild måttfullhet skall iakttas. Mässor och liknande arrangemang syftar till ökad avsättning av produkterna och gagnar inte målet om en begränsad eller minskad alkoholkonsumtion. De bör därför inte tillåtas rikta sig till allmänheten.

Beträffande vinprovningar är nuvarande bestämmelser tillräckliga, med den tolkning som FHI redogjort för i sin PM den 30 juni 2006.