

Kommittédirektiv



Översyn av alkohollagen

Dir.
2007:127

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten för den översyn som ska göras är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan.

Utredaren ska

- göra en övergripande översyn av alkohollagen med en systematisk, språklig och redaktionell genomgång;
- utreda och analysera behovet av förändringar i bestämmelser som framstår som föråldrade och i behov av modernisering;
- förtydliga regler och begrepp i alkohollagen som är otydliga;
- särskilt utreda och analysera behovet av förändringar i alkohollagen i fråga om
 - detaljhandel med öl,
 - förbud mot att bjuda underåriga på alkohol,
 - sanktionssystemets utformning,
 - tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl,
 - brandskydd på serveringsställe;
- utreda och analysera behovet av reglering när det gäller vissa frågor och företeelser som är knutna till alkoholhantering och som i dag är oreglerade i alkohollagen, som vinmässor och rumsservice;
- utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på den egna gården sälja egenproducerade drycker till

konsumenter samt om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik bedöms föreligga och det bedöms vara förenligt med EG-rätten föreslå förslag till reglering;

- utreda och analysera behovet av förändringar beträffande behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker; samt
- överväga och lämna förslag på regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen och som syftar till att minska de administrativa kostnaderna för näringsidkare.

Utredaren ska också lämna förslag till lagstiftning som tillåter sådan import av spritdrycker, vin eller starköl, som aktualiserades i EG-domstolens nyligen avgjorda mål angående privatimport av spritdrycker, vin eller starköl, mål C-170/04, Rosengren mot Riksåklagaren. Även i övrigt ska utredaren analysera och utreda behovet av nödvändiga förändringar av alkohollagen till följd av den nämnda domen.

Utredaren ska vidare lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Även i övrigt ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Förslag till reglering ska i relevanta delar lämnas. Vid utformandet av sådana förslag ska utredaren se till att skyddet för folkhälsan tillgodoses så långt detta bedöms vara möjligt.

Uppdraget i den del det avser frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen ska redovisas senast den 30 december 2007.

I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

Behovet av en övergripande översyn av alkohollagen

Alkohollagen (1994:1738) trädde i huvudsakliga delar i kraft den 1 januari 1995 och ersatte lagen (1977:292) om tillverkning

av drycker m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker. Efter ikraftträdandet har alkohollagen ändrats vid ett flertal tillfällen.

Alkohollagen framstår emellertid i vissa avseenden som föråldrad och i behov av en systematisk, språklig och redaktionell genomgång samt modernisering. Detta gäller exempelvis beträffande alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för erhållande av serveringstillstånd. Vidare visar rättsutvecklingen på området att vissa begrepp och uttryck behöver förtydligas eller ses över. Det finns också ett behov av översyn av lagens materiella bestämmelser. Detta gäller exempelvis bestämmelser om detaljhandel med öl, sanktionssystemets utformning, tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och om brandskydd på serveringsställe. Dessutom finns ett behov av att utreda och analysera förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol liksom vissa företeelser som idag är oreglerade, exempelvis vinmässor och s.k. rumsservice. Fråga har vidare uppkommit om tillsynen över alkoholreklamlagstiftningen bör läggas på en annan myndighet än Konsumentverket. Mot bakgrund därav finns behov av att analysera och utreda behovet av förändringar beträffande behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Vidare finns det ett behov av regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen. Utgången i EG-domstolens nyligen avgjorda mål om privatimport av spritdrycker, vin och starköl, mål C-170/04 Rosengren mot Riksåklagaren, ger anledning till fortsatta överväganden om hur en reglering av sådan import bör utformas. Domen skall också analyseras för att se om den bör föranleda andra ändringar av alkohollagen. Slutligen ska utredaren lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Uppdraget

En övergripande översyn av alkohollagen

Utgångspunkten för den översyn som ska göras av alkohollagen är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan och för skydd av barn och unga.

Modernisering och förtydligande av alkohollagen

Kravet på köksutrustning och lagad mat på serveringsställen ska ses över

Utredaren ska närmare analysera och utreda behovet av eventuella förändringar av alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och också kunna tillhandahålla lagad mat för att få tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl samt vid behov föreslå förändringar eller förtydliganden. Utredaren ska lämna sådana förslag som innebär att ny matkultur och ny köksutrustningsteknik beaktas samt att reglerna blir bättre anpassade till dagens samhälle och enklare att tillämpa. Utredaren ska utgå från att det även fortsättningsvis ska finnas ett samband mellan servering av alkoholdrycker och matservering.

Gemensam serveringsyta

Utredaren ska analysera och överväga om en serveringslokal endast får ha en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal. Utredaren ska kartlägga hur nu gällande bestämmelse i 7 kap. 10 § alkohollagen tillämpas i landets kommuner och överväga behovet av, och om nödvändigt, föreslå förändringar i den aktuella bestämmelsen om vad ett meddelat serveringstillstånd avser i fråga om serveringslokal. Utredaren ska lämna förslag som innebär att det ska vara möjligt att ha gemensam serveringsyta vid servering av alkoholdrycker. Om behov av förändringar finns av andra bestämmelser i alkohollagen ska även sådana frågor beaktas, analyseras och övervägas. Det kan röra bestämmelser om förutsättningar för serveringstillstånd, ansökan om serveringstill-

stånd och tillståndshavarens ansvar för tillsyn över servering på serveringsställe. Förslag till författningsändringar ska lämnas.

Hemkryddad snaps och ombuteljering

Frågan om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe ska utredas. Utredaren ska kartlägga hur bestämmelserna i 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen tillämpas och överväga om förändringar eller förtydliganden bör göras i aktuellt avseende. Utredaren ska lämna sådana författningsförslag som innebär att innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker ska ha möjlighet att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe.

Förtydliganden av alkohollagen i övrigt m.m.

Även andra frågor där osäkerhet eller problem rörande tillämpningen råder ska bli föremål för analys och utredning samt vid behov, författningsreglering.

Alkohollagen innehåller vissa regler och begrepp som enligt vad som sägs i lagens förarbeten motsvarar regler i föregångarna till lagen, lagen (1977:293) om handel med drycker respektive lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m., utan att närmare förklaras. Otydliga regler ska bli föremål för utredning och i den mån det behövs, en förtydligande reglering. I detta avseende ska utredaren beakta definitioner och uttryck i annan lagstiftning som exempelvis lagen (1994:1564) om alkoholskatt men också analysera EG-domstolens praxis. Vidare ska utredaren kartlägga och analysera frågor där problem uppmärksammas i rättstillämpningen, såsom beträffande begreppet partihandel, och vid behov föreslå författningsändringar.

Utredaren ska också göra en systematisk genomgång samt en språklig och redaktionell översyn av lagen.

Ålderskontrollen vid försäljning av s.k. folköl m.m.

Frågan om förutsättningarna för att bedriva detaljhandel med öl ska analyseras och utredas. För att få till stånd en bättre ålderskontroll vid försäljning av öl ska utredaren således överväga om det exempelvis bör införas en tillståndsplikt för sådan försäljning med åtföljande sanktionsmöjligheter. Utredaren ska lämna förslag på lagreglering i detta avseende.

Förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol

Utredaren ska kartlägga hur bestämmelsen i alkohollagen om förbud mot att bjuda underåriga på alkoholdrycker tillämpas samt undersöka behovet av att utvidga förbudet ytterligare. Om en skärpning av bestämmelsen anses vara möjlig utifrån grundläggande straffrättsliga principer, ska författningsförslag lämnas. Det ska dock även fortsättningsvis vara tillåtet att bjuda underåriga på enstaka glas alkohol under kontrollerade former.

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd

Utredaren ska analysera och överväga behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl samt kommunens handläggning av frågor om serveringstillstånd i syfte att främja ordning och nykterhet samt efterlevnaden av reglerna i kommunfullmäktiges antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Vid behov ska utredaren föreslå sådana författningsändringar som kan komma tillrätta med problem som gäller kommunernas tillståndsgivning. Vidare ska utredaren kartlägga och redovisa vilka effekter den senaste förändringen av 7 kap. 9 § alkohollagen haft samt, vid behov av förändringar av bestämmelsen, ge förslag på hur bestämmelsen kan förtydligas eller skärpas. I sammanhanget ska utredaren också se över om bestämmelserna i övrigt ska förtydligas när det gäller förutsättningar för att få serveringstillstånd. Utredarens uppdrag gällande behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl gäller samtliga former av tillstånd en-

ligt 7 kap. 5 § alkohollagen, dvs. också de tillstånd som gäller för servering i föreningar, företag eller andra slutna sällskap.

När det gäller kommunernas tillståndsgivning, ska också analyseras och utredas om det finns förenklingar som kan göras i regelsystemet så att det blir enklare att ansöka om och få serveringstillstånd för näringsidkare. Det bör övervägas om förenklingar kan företas exempelvis för cateringverksamhet, servering på teater och i samband med utomhusserveringar. Vid behov ska utredaren föreslå författningsändringar.

Sanktionssystemets utformning

Utredaren ska analysera och utreda behovet av förändringar i fråga om sanktionssystemets utformning enligt 7 kap. 19 och 20 §§ alkohollagen. Utredaren ska närmare överväga om sanktionssystemet kan utformas på så sätt att lagen föreskriver sanktioner i en stegrande skala så att den mera ingripande åtgärden gentemot en näringsidkare, återkallelse av tillståndet, exempelvis endast ska ske efter ett visst antal varningar. Ett sådant system kan antas mera ligga i linje med ett allmänt rättsmedvetande än det nuvarande. Mycket talar för att ett sådant system också blir lättare att tillämpa. Vid behov ska utredaren föreslå författningsändringar.

Förutsättningar för vinmässor, vinprovningar och rumservice bör regleras

Frågan om företeelser som vinmässor och vinprovningar till allmänheten ska tillåtas inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik, ska bli föremål för analys och utredning samt vid behov, reglering. Därvid ska utredaren särskilt beakta, och vid behov föreslå förändringar av, alkohollagens regler om marknadsföring av alkoholdrycker. Utredaren ska också analysera och utreda om företeelsen servering av alkoholdrycker via rumservice på hotell bör vara reglerat. Därvid ska särskilt beaktas och analyseras frågan om tillsyn av sådan servering. Utgångspunkten för utredarens arbete i denna del är att företeelserna ska vara tillåtna. Utredaren ska således överväga om och hur sådana

företeelser bör vara reglerade och lämna förslag på en sådan reglering.

Brandskydd på serveringsställe

Frågan om ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod, ska också analyseras och utredas. Visserligen har ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldighet att, enligt 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt att vidta behövliga åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Dessutom finns, enligt 2 kap. 3 § samma lag, en skyldighet för ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, att till kommunen lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Detta krav gäller bl.a. enligt 2 kap. 1 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och Statens räddningsverks föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) restauranger och andra liknande verksamheter vilka har tillstånd att servera alkohol och där det finns platser för fler än 50 personer i samma lokal. Mot bakgrund av att människor som förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och kan ha svårare att uppfatta brandfara än annars, är det naturligtvis viktigt att lokaler där servering av alkoholdrycker ska äga rum har ett väl fungerande brandskydd. Det kan därför finnas skäl att ställa krav på att ett serveringsställe uppfyller vissa krav ur brandskyddssynpunkt oavsett vilken typ av serveringstillstånd det gäller. Utredaren ska därför överväga om förändringar i reglerna i alkohollagen bör företas och vid konstaterat behov, föreslå författningsändringar. Utredaren ska säkerställa att förslag till nya regler liksom befintligt regelverk inte lägger hinder i vägen för en praktisk samordning av kontrollerna enligt lagen om skydd

mot olyckor och alkohollagen, till gagn för såväl tillsynens bedrivande som de berörda näringsidkarna.

Tillsyn över marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker m.m.

Utredaren ska analysera och överväga om behov finns av förändringar i reglerna om behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker.

Alkohollagen är en social skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen och därigenom minska missbruk och motverka alkoholskador. Marknadsföringslagen har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

Med hänsyn till alkohol- och marknadsföringslagstiftningarnas skilda skyddsintressen, är sålunda frågan om det inte borde åligga en myndighet med huvudsaklig inriktning på skyddet för folkhälsa, såsom Statens folkhälsoinstitut, att i stället för Konsumentverket sköta den centrala tillsynen över marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker, i vart fall då det är marknadsföringens överensstämmelse med de av folkhälsoskäl fastställda reglerna som ifrågasätts. Eftersom Konsumentverket har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581), ska utredaren även kartlägga vilka andra varor eller områden som i detta avseende bör behandlas på ett sätt liknande det för alkoholhaltiga drycker.

Mot bakgrund av de eventuella förslag som utredaren kan komma med i frågan om tillsyn och med hänsyn till att det normalt är allmän förvaltningsdomstol som prövar beslut enligt alkohollagen, ska utredaren också analysera och överväga om förändringar i reglerna om behörig domstol eller behörig domstols sammansättning bör göras i fråga om mål som gäller marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Frågan är om det skulle vara mera lämpligt och ändamålsenligt att denna typ av mål avgjordes av allmän förvaltningsdomstol.

Vad gäller bedömningen av behörig tillsynsmyndighet och behörig domstol samt dess sammansättning, ska utredaren bland annat kartlägga och väga fördelar respektive nackdelar med olika alternativ, samt även ta i beaktande kostnads- och effektivitetsaspekter. Utredaren ska också göra de internationella jämförelser som anses befogade, varvid regleringen i de övriga nordiska länderna bör ges en särskild belysning i arbetet.

Gårdsförsäljning

Utredaren ska analysera och utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på tillverkningsstället sälja egenproducerade drycker till konsumenter. Utredaren ska särskilt beakta konsekvenserna för det svenska detaljhandelsmonopolet för dessa drycker, inte minst med iakttagande av EG-rätten och vad som därvid gäller för statliga handelsmonopol samt för totalkonsumtionen av alkohol och en restriktiv alkoholpolitik i övrigt på kort och lång sikt. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik med målet dels att minska den totala alkoholkonsumtionen, dels att motverka skadligt dryckesbeteende föreligger och det bedöms vara förenligt med EG-rätten, ska utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker m.m.

Kommissionen har i en formell underrättelse framfört som sin uppfattning att bestämmelsen om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen utgör ett hinder för den fria rörligheten för dessa dryckestyper och för friheten att tillhandahålla reklamtjänster med avseende på dessa dryckestyper, vilket står i strid med artiklarna 28 respektive 49 i EG-fördraget. Vidare har kommissionen framfört att Sverige genom att införa den aktuella bestämmelsen i lagstiftningen, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 28, 30 och 49 i EG-fördraget.

Regeringen delar kommissionens bedömning att den aktuella bestämmelsen bör upphävas. Med hänsyn till vad kommissionen anför, ska utredaren lämna sådana förslag så att den ak-

tuella lagstiftningen kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget. Utredaren ska också lämna förslag på de följdförändringar i tredje och fjärde styckena i den aktuella paragrafen, som föranleds av upphävandet av andra stycket. Eftersom denna fråga är av skyndsam natur, ska utredaren redovisa uppdraget i denna del i förtid.

Privatimport av spritdrycker, vin och starköl

En omedelbar följd av EG-domstolens dom i Rosengren-målet, C-170/04, är att bestämmelsen om förbud mot att privatpersoner importerar spritdrycker, vin eller starköl i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen inte längre kan upprätthållas. Utredaren ska därför lämna förslag till författningsändringar som tillåter sådan import.

Det svenska regelverket på alkoholområdet syftar till att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar genom att begränsa alkoholkonsumtionen. Regelverkets roll är härvid huvudsakligen att begränsa alkoholens tillgänglighet och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Det är därför av väsentlig betydelse vid utformandet av den reglering som tillåter sådan import som nu är i fråga, att hänsyn tas till behovet av skydd för ungdomar och att ålderskontrollen kan upprätthållas. Utredaren ska lämna författningsförslag även i detta avseende.

Utredaren ska även i övrigt analysera och utreda behovet av nödvändiga förändringar av regelverket på alkoholområdet till följd av EG-domstolens dom i Rosengren-målet. Det kan exempelvis gälla försäljningsregler, bestämmelser i 5 kap. alkohollagen om detaljhandel, straffbestämmelser och tillsynsfrågor. Förslag till författningsändringar ska därvid lämnas.

Regelförenklingsarbete

Utredaren ska i sitt arbete beakta regeringens regelförenklingsarbete som syftar till att minska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk med minst 25 procent fram till år 2010 (dnr N2006/10426/NL). Utredaren ska överväga och lämna förslag på förenklningar i regelverket som syftar till att

minska de administrativa kostnaderna och bördorna för näringsidkare. Även vid utformandet av nya författningsförslag ska detta mål beaktas.

Övrigt

Utredaren ska genomgående lämna författningsförslag på de förändringar som föreslås.

Utredaren ska vid utformandet av författningsförslag tillse att skyddet för folkhälsan, liksom skyddet för barn och unga mot alkoholens skadeverkningar tillgodoses.

Utredaren ska också beräkna och redovisa kostnaderna för de åtgärder som föreslås och även lämna förslag på finansiering av eventuella offentliga åtaganden.

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget samråda med berörda myndigheter, organisationer, däribland Näringslivets Regelnämnd, utredare och statliga kommittéer som utreder eller på annat sätt arbetar med frågor som anknyter till denna utredning. Vidare ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska i övrigt beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget i den del det avser frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen ska redovisas senast den 30 december 2007.

I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

(Socialdepartementet)

Bakgrund

Alkohollagen framstår i vissa avseenden som föråldrad och i behov av modernisering. Detta gäller exempelvis kravet på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för erhållande av serveringstillstånd. Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet framfört bl.a. att lagens syn på matlagning av många uppfattas som föråldrad och att det är påkallat att utreda om inte lagens stelbenta bestämmelser kan göras mer anpassade till dagens samhälle (dnr S2006/5656/FH). Länsstyrelsen framhåller också som sin mening i skrivelsen att det finns ett stort behov av en övergripande översyn av alkohollagen. Vidare har Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) i en skrivelse ställd till Regeringskansliet tagit upp ett flertal frågor och bestämmelser i alkohollagen, bl.a. lagens bestämmelser avseende matutbudet och sanktionssystemet, där det enligt SHR:s mening finns behov av förändringar samt påtalat att det finns behov av en övergripande översyn av alkohollagen (dnr S2006/9200/FH). I en skrivelse ställd till Socialdepartementet har representanter för Stockholms Stad, Malmö Stad, Göteborgs Stad samt Sveriges Hotell & Restaurangföretagare framfört bl.a. att alkohollagen måste ses över och moderniseras (dnr S2007/5472/FH).

Beträffande vissa delar av alkohollagen har i olika sammanhang påtalats behov av förändringar av lagen. Det gäller exempelvis frågan om förutsättningar för detaljhandel med s.k. folköl, där det av flera bedömare påtalats ett behov av förändringar i alkohollagen för att komma tillrätta med ålderskontrollen vid sådan försäljning. Riksdagen har sålunda givit regeringen tillkänna att återkomma till riksdagen med förslag i frågan om hur man ska få till stånd en bättre fungerande ålderskontroll vid försäljning av folköl (Socialutskottets betänkanden 2006/07:SoU5, 2004/05:SoU9 och rskr. 2004/05:188). Svensk Dagligvaruhandel har i en skrivelse till Regeringskansliet anförts att det vid årliga nationella stickprovskontroller av hur ålderskontrollen vid försäljning av folköl fungerar i landets butiker, visar resultatet att endast cirka 60 procent av butikerna klarar

dessa kontroller (dnr S2006/9533/FH). Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställt till Socialdepartementet föreslagit förändringar i alkohollagen beträffande frågan huruvida ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod (dnr S2006/2373/FH). SHR har i den ovan angivna skrivelsen till Regeringskansliet påtalat behovet av förändringar i alkohollagen vad beträffar frågan om utformningen av sanktioner vid överträdelse av alkohollagen (dnr S2006/9200/FH). Stockholms stad har i en skrivelse ställt till Regeringskansliet påtalat behovet av en förändring av alkohollagens bestämmelse om varning och därvid bl.a. föreslagit att det ska bli möjligt för en tillståndsmyndighet att meddela en erinran vid ringa fall av överträdelse av alkohollagen (dnr S2006/5386/FH). Konsumentverket har i en skrivelse ställt till Socialdepartementet anfört bl.a. att det bör övervägas om tillsynen över alkoholreklamlagstiftningen bör läggas på en annan myndighet än Konsumentverket (dnr S2003/2380/FH). Behov av förändringar beträffande reglerna rörande kommunernas handhavande av frågor om serveringstillstånd har också framkommit bland annat inom ramen för tillsynen av kommunernas tillståndsgivning. Vid den tillsyn som sker av kommunernas tillståndsgivning har sålunda framkommit att det förekommer att det brister i fråga om kommunernas tillämpning av alkohollagen i vissa avseenden och i fråga om att följa de av respektive kommunfullmäktige antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Det kan exempelvis gälla frågor om den tid inom vilken servering av spritdrycker, vin och starköl får ske.

Vidare har Europeiska kommissionen till Sverige överlämnat en formell underrättelse gällande bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam (dnr S2007/3209/FH). Kommissionen gör gällande att den aktuella bestämmelsen hindrar den fria rörligheten för varor och tjänster i strid med EG-fördraget.

I en dom den 5 juni 2007 har EG-domstolen, i mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren, slagit fast att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importe-

rar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en obefogad kvantitativ importrestriktion av den fria rörligheten för varor.

I vissa avseenden är alkohollagen otydlig och tillämpas på olika sätt i landets kommuner. Det gäller exempelvis frågan om flera serveringsställen kan dela på en gemensam serveringsyta, liksom frågan om vissa restaurangägares traditioner att krydda julsnapen kan anses innebära en ombuteljering och därmed vara förbjuden enligt alkohollagen för innehavare av serveringstillstånd. I samhället förekommer vidare företeelser med anknytning till alkoholhantering, såsom vinmässor samt provningar av vin och öl, utan att det sker inom Systembolaget AB:s ram. Dessutom förekommer i samhället servering av alkoholdrycker på hotell via s.k. rumsservice. Dessa företeelser är inte direkt reglerade i alkohollagen.

Nu nämnda förhållanden skapar osäkerhet hos restaurangägare och företrädare för kommuner om vad som gäller. Dessa frågor liksom andra där osäkerhet rörande tillämpningen råder bör bli föremål för analys och utredning samt reglering.

Vidare innehåller alkohollagen vissa regler och begrepp som enligt vad som sägs i lagens förarbeten motsvarar regler i föregångarna till lagen, lagen (1977:293) om handel med drycker respektive lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m., utan att närmare förklaras.

Från Skatteverket har inhämtats den synpunkten att begreppet partihandel i 4 kap. alkohollagen bör ses över och legaldefinitionen förtydligas.

Otydliga regler bör bli föremål för utredning och i den mån det behövs, en förtydligande reglering.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts, anser regeringen att det finns behov av en övergripande översyn av alkohollagen.

Modernisering och förtydliganden av alkohollagen

Krav avseende köksutrustning och lagad mat

Sambandet mellan utskänkning av alkoholdrycker och matservering är en av de äldsta reglerna i den svenska alkohollagstiftningen. År 1885 infördes en bestämmelse om att utskänkning

av starkare alkoholdrycker endast fick ske i samband med servering av mat. Inslag av måltids- eller mattvång fanns även tidigare. Bestämmelserna om måltidstvång har motiverats med att berusningseffekten av alkoholförtäringen blir mindre om alkoholdrycker förtärs tillsammans med lagad mat. Vidare har sambandet med matservering ansetts ha en allmänt återhållande effekt på alkoholdrickandet, se SOU 2000:59 s. 174 och prop. 1994/95:89 s.67.

I 7 kap. 8 § alkohollagen anges att tillstånd för alkoholservering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas om serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen i alkohollagen (prop. 1994/95:89 s. 68) anförs bl.a. att lagad mat ska kunna erhållas hela serveringstiden och att det ska krävas att gästerna erbjuds ett varierat och komplett utbud av såväl maträtter som drycker. Vägledande för utvecklingen av kravet på restaurangkök har också varit uttalanden i lagens förarbeten om att höga krav fortfarande ska ställas på restaurangernas kapacitet för matlagning, att köksutrustningen ska vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror samt att vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter exempelvis inte kan anses vara tillräckliga.

Kravet på köksutrustning har i praxis ofta getts en så restriktiv tolkning att t.ex. stekbord har blivit ett oundgängligt krav, trots att det varken i lagstiftningen eller förarbetena finns något uttalat krav på att ett serveringsställe måste servera stekta maträtter (SOU 2000:59 s. 184). I många kommuner anses inte sushirätter vara lagad mat och i andra kommuner anses inte pizza uppfylla lagens krav på lagad mat. Dessutom finns numera en avancerad matlagningsteknik, *sous vide*, som gör att de krav som i dag ställs på köksutrustning för erhållande av serveringstillstånd kan ifrågasättas.

Gemensam serveringsyta

I frågan huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal, kan alkohollagen sägas vara oklar och den tillämpas mot bakgrund därav på olika sätt i landets kommuner.

I 36 § lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) stadgades att tillstånd till servering av alkoholdrycker hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Motsvarande bestämmelse i alkohollagen finns i 7 kap. 10 § som säger att serveringstillstånd ska avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

I författningskommentaren till alkohollagen sägs kortfattat att paragrafen ersätter 36 § första stycket LHD och understryker att tillstånd till servering hänför sig till ett visst serveringsställe, (prop. 1994/95:89 s. 106).

Frågan huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal är inte berörd vare sig i förarbetena till LHD eller till alkohollagen.

Alkoholutredningen övervägde dessa frågor i dess betänkande (SOU 2000:59 s. 235 ff.). Utredningen påpekade att det inte finns något hinder i alkohollagen eller dess förarbeten för att flera serveringsställen kan ha samma serveringslokal. Dåvarande regeringen gjorde därefter i prop. 2000/01:97 den bedömningen att det även fortsättningsvis borde vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta samt att det inte behövdes några ytterligare klarlägganden i denna fråga, (a. prop. s. 51).

Stockholms Stad, Socialtjänstförvaltningen, har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet begärt förtydliganden eller ändringar vad gäller alkohollagens tillämpning för gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor (dnr S2006/3734/FH). Även Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet framfört uppfattningen att rättsläget beträffande serveringstillstånd avseende gemensam serveringsyta är oklart (dnr S2006/5656/FH).

Hemkryddad snaps och ombuteljering

Fråga har uppkommit om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe (dnr S2006/10147/J).

Enligt 1 kap. 2 § alkohollagen ska med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent och med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns. Sprit och spritdrycker får, enligt 2 kap. 1 § första stycket alkohollagen, inte tillverkas utan tillstånd (tillverkningstillstånd).

Enligt 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen får endast den som har rätt att bedriva partihandel förpacka om eller buteljera varorna. Med partihandel avses, enligt 1 kap. 8 § alkohollagen, annan försäljning än försäljning till konsument. Enligt lagens förarbeten tar bestämmelsen sikte på att göra s.k. bulkimport möjlig för tillverkare och partihandlare. I förarbetena sägs vidare bl.a. att det följer av bestämmelsen att innehavare av serveringstillstånd inte får omförpacka eller buteljera varorna. Samtidigt framhålls i förarbetena att begreppet omförpackning inte får ges en sådan vidsträckt innebörd att det t.ex. inte skulle vara möjligt för en restauratör att hålla upp en flaska vin på karaaff för att servera drycken som husets vin, se prop. 1994/95:89 s. 93. Vidare anförs att rätten för en partihandlare att omförpacka eller buteljera (omtappa) varorna inte innefattar någon rätt till vidare förädling av varorna.

Ålderskontrollen vid försäljning av folköl m.m.

Ett övergripande syfte med alkohollagstiftningen är att begränsa tillgängligheten av alkohol för att därigenom minska alkoholkonsumtionen och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Att verka för alkoholfria ungdomsår, har sedan länge varit en av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken, se SOU 1993:50 s. 118.

Vid detaljhandel med öl, får varor enligt 3 kap. 8 § första stycket alkohollagen inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut sådan dryck ska

enligt lagtexten förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. I lagens förarbeten sägs att om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder, ska legitimation begäras och att om legitimation inte lämnas ska försäljning vägras, se prop. 1994/95:89 s. 90. Enligt 1 kap. 3 och 6 §§ alkohollagen har öl en alkoholhalt som överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent, se 1 kap 3 och 6 §§ alkohollagen. Öl kallas i dagligt tal vanligen för folköl.

Det är emellertid väl känt att ålderskontrollen vid ölförsäljning är bristfällig. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) påpekade redan år 1992 att ålderskontrollen i butikerna inte fungerade, se prop. 2000/01:97.

I den ovan angivna skrivelsen ställd till Regeringskansliet har Svensk Dagligvaruhandel framfört som sin uppfattning att ett system med försäljningstillstånd för folköl skulle förbättra förutsättningarna för kontroll och efterlevnad av alkohollagen (dnr S2006/9533/FH).

Detaljhandel med och servering av öl är inte tillståndspliktig verksamhet, jfr. 3 kap. 1 § alkohollagen. Dock finns föreskrifter om detaljhandel med öl i 5 kap. 6 § första stycket alkohollagen. Enligt denna bestämmelse är detaljhandel med öl tillåten bl.a. under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där det bedrivs försäljning av matvaror. I 5 kap. 6 § alkohollagen stadgas också att den som bedriver detaljhandel med öl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker.

Enligt 10 kap. 7 § alkohollagen döms bl.a. den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Föranleder detaljhandel med öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen, enligt 7 kap. 21 § alkohollagen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller meddela honom varning. Förbud meddelas för en tid av sex eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader.

Möjligheten att meddela förbud mot detaljhandel med eller servering av öl vid upprepad eller allvarlig försummelse, utökades till att kunna avse en tid av tolv månader genom lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2001 (SFS 2001:414), se prop. 2000/01:97 s. 88. Regeringen konstaterade i förarbetena bl.a. att kontrollen av folkölsförsäljningen måste skärpas, se a. prop. s. 65.

Förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol

Enligt 3 kap. 9 § första stycket alkohollagen är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Enligt 3 kap. 9 § andra stycket får spritdrycker, vin eller starköl inte överlämnas som gåva eller lån till någon som inte har fyllt 20 år. Öl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 18 år. Paragrafens tredje stycke har följande lydelse. Andra stycket gäller inte när någon bjuder på en alkoholdryck för förtäring på stället. Spritdrycker, vin eller starköl får dock inte bjudas den som inte har fyllt 20 år, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt. Detsamma gäller i fråga om öl beträffande den som inte fyllt 18 år.

Bestämmelsen i 3 kap. 9 § första stycket förbjuder s.k. langning, dels till den som enligt 8 § första stycket inte har åldern inne att själv köpa drycken och till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, dels genom att i större utsträckning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker, dels om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligt tillhandahållas någon.

I författningskommentaren till den ovan nämnda bestämmelsen om förbud mot gåvo- och lånetransaktioner, anfördes i samband med att den infördes den 1 januari 1995, att stadgandet inte innefattade ett förbud att bjuda på alkohol, dvs. låta den unge förtära alkohol. Vad som åsyftades med förbudet var i stället de gåvo- och lånetransaktioner som frånsett avsaknaden

av vederlag ligger försäljningen nära. Ett överlämnande av en alkoholdryck för senare förtäring är därför i princip otillåtet, se prop. 1994/95:89 s. 91.

Det framhölls i lagens förarbeten, att bestämmelsen inte utgör hinder för en förälder att vid något tillfälle bjuda sitt underåriga barn av en alkoholdryck samt att det var svårt att i lagtexten exakt avgränsa området för en straffsanktionerad regel som förbjuder tillhandahållande genom gåva eller lån men som gör det tillåtet att bjuda av drycken. Vidare anfördes i förarbetena att gränsdragningssvårigheter i praktiken torde kunna undvikas genom att ringa fall av brott mot regeln gjorts straffria, se 10 kap. 8 § alkohollagen, prop. 1994/95:89 s. 91.

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen är straffsanktionerat i 10 kap. 6 § alkohollagen som olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

Genom lagstiftning som infördes den 1 juli 2001, SFS 2001:414, utökades förbudet mot att anskaffa alkoholdrycker till underåriga till att omfatta även att bjuda för förtäring på stället, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

Avsikten med det nyss nämnda förbudet är att förhindra att unga bjuds på sådana mängder alkohol att de riskerar att skadas, utnyttjas eller annars fara illa, se prop. 2000/01:97 s. 84. Någon exakt mängd alkohol som den unge kan bjudas på kan, enligt vad som framhölls i lagens förarbeten, inte anges utan måste vara beroende av den unges ålder och mognad, situationen under vilken han eller hon bjuds och hur han eller hon reagerar, se a. prop. s. 73. Som exempel på uppenbart oförsvarligt bjudande anfördes i lagens förarbeten, att låta ungdomar delta i spritfester och liknande. Även ett ofta återkommande bjudande av alkohol kan vara uppenbart oförsvarligt. Enligt vad som framhölls i förarbetena kunde vissa sådana förfaranden bedömas som så allvarliga att de bör leda till fängelsestraff, t.ex. om någon medvetet inriktar sig på att locka ungdomar att dricka sig berusade, se a. prop. s. 73. Det framhölls vidare i förarbetena att ett totalt förbud mot att bjuda den unge för förtäring på stället skulle leda för långt. Det skulle t.ex. medföra förbud att servera nattvardsvin till unga, att bjuda unga deltagare på

champagne vid en bröllopsfest och att låta sina barn ens i de övre tonåren få smaka på ett glas vin till maten., se a. prop. s. 73.

I socialutskottets betänkande bet. 2005/06:SoU12 anförde ett antal reservanter som sin uppfattning bl.a. att det i princip inte bör vara tillåtet att bjuda underåriga på alkohol, utöver något enstaka glas under mycket kontrollerade former, Res. 26 (m, fp, c).

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd

Lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala och alltför höga alkoholkonsumtionen. För att begränsa tillgängligheten av spritdrycker, vin och starköl, har införts bl.a. restriktiva regler för serveringstillstånd till restauranger och åldersgränser vid försäljning av alkoholdrycker såsom kompletterande åtgärder till lagstiftningen om detaljhandelsmonopolet för spritdrycker, vin och starköl.

Enligt 7 kap. 7 § alkohollagen får serveringstillstånd meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden ska också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §. Om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får serveringstillstånd, enligt 7 kap. 9 § alkohollagen, vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda. Här kan nämnas att det i 7 kap. 9 § alkohollagen tidigare talades om olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2005, SFS 2004:1045, ändrades bestämmelsen på så sätt att begreppet "olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt" togs bort och ersattes med uttrycket "olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa". Förändringen syftade inte till någon egentlig förändring i sak, utan till att tydliggöra vilka omständigheter som kan föranleda att tillstånd vägras trots att kraven i alkohollagen bl.a. på sökandens

personliga och ekonomiska lämplighet är uppfyllda, se prop. 2003/04:161 s. 109. Det framhölls i nämnda förarbeten att polismyndighetens och miljöförvaltningens sakliga invändningar mot en ansökan om tillstånd ska tillmätas stor vikt samt att hänsynen till hälsa och säkerhet alltid ska väga tyngre än rent konkurrensmässiga hänsyn.

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får, enligt 6 kap. 4 § alkohollagen, servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast kl. 01.00. Vid tillståndsmyndighetens prövning ska sådana olägenheter och risker som avses i 7 kap. 9 § särskilt beaktas.

I förarbetena till lagstiftningen, i samband med alkohollagens (1994:1738) tillkomst, konstaterades bl.a. att regleringen av serveringstiderna är en alkoholpolitisk åtgärd som syftar till att motverka olägenheter som onykterhet och oordning samt störningar för omgivningarna runt restaurangerna. Vidare konstaterades där att sociala hänsyn ska ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga sådana vid bedömningen av frågor om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Regeringen framhöll vidare att polismyndigheters och miljöförvaltningars yttranden och inställningar alltid ska tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider samt att detta gäller inte minst vid prövning av ansökningar om tillstånd till servering efter kl. 01.00, se prop. 1994/95:89 s. 98.

Kommunernas alkoholpolitiska program inom serveringsområdet innehåller huvudsakligen riktlinjer för bedömningen av ansökningar om serveringstillstånd, avgifter för ansökningar om tillstånd och för tillsyn samt kriterier för bedömning av uttrycket alkoholpolitiska olägenheter (se prop. 2003/04:161 s. 66). Regeringen framhöll i samband med det senast nämnda lagstiftningsarbetet att, när det gäller frågor om ordning och säkerhet, brottsbelastade eller socialt belastade områden eller risk för överetablering med ordningsstörningar som följd, det är av största vikt att kommunen har stöd i sin uppfattning av polismyndigheten, se a. prop. s. 67. Vidare angavs där att miljöförvaltningens inställning också är av stor betydelse vid befarad risk för störning i samband med en restaurangetablering.

Vid den tillsyn som sker av kommunernas tillståndsgivning har kunnat konstateras att det förekommer att det brister i fråga om kommunernas tillämpning av alkohollagen i så måtto att polismyndighetens yttranden inte beaktats i tillräcklig grad och i fråga om att följa de av respektive kommunfullmäktige antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Det kan exempelvis gälla frågor om den tid inom vilken servering av spritdrycker, vin och starköl får ske.

Här kan nämnas att Alkoholförelutredningen i sitt betänkande Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid, SOU 2005:25, övervägde frågor om serveringstider och föreslog bl.a. att kommunerna inte skulle ha möjlighet att tillåta servering av alkoholdrycker efter kl. 03.00, se SOU 2005:25 s. 21, se även remissammanställningen.

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare har, beträffande cateringverksamhet och tillstånd till servering av alkoholdrycker, påtalat dels att tillämpningen skiljer sig över landet, dels påtalat att det borde vara möjligt att ha ett fast tillstånd för cateringverksamhet med anmälningsplikt (dnr S2006/9200/FH).

Sanktionssystemets utformning

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare har i den ovan omtalade skrivelsen till Regeringskansliet anfört bl.a. att presumtionen för sanktionernas tillämpning enligt alkohollagen bör vara i första hand varning och om särskilda skäl finns återkallelse (dnr S2006/9200/FH).

Enligt 7 kap. 19 § alkohollagen ska kommunen återkalla serveringstillstånd i vissa särskilt angivna situationer, bl.a. om tillståndshavaren inte följer de för servering eller för serveringstillstånd gällande bestämmelserna i alkohollagen.

I stället för återkallelse enligt 19 § kan tillståndshavaren, enligt 7 kap. 20 § alkohollagen, dock meddelas varning om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. I förarbetena till alkohollagen uttalades i fråga om de olika sanktionsformerna återkallelse och varning bl.a. följande. Utgångspunkten är att återkallelse ska ske i de fall som anges i 19 §. Om tillståndshavaren vidtar erforderliga åtgärder för att rätta till

förhållandena så att det kan antas att verksamheten i fortsättningen kommer att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter och meddelade villkor kan dock ingripandet begränsas till varning. Även andra fall kan tänkas, t.ex. då en överträdelse av en föreskrift varit tillfällig eller berott på ett missförstånd eller dylikt, se prop. 1994/95:89 s. 110.

Företeelser knutna till alkoholhantering såsom vinprovningar och rumsservice

I samhället förekommer företeelser med anknytning till alkoholhantering, såsom vinmässor samt provningar av vin och öl. Sådana arrangemang äger ofta rum inom ramen för ett befintligt serveringstillstånd och det förekommer också att en partihandlare exempelvis i samband med en vinprovning kommer och berättar om aktuella viner.

En partihandlare, liksom en tillverkare, kan idag servera alkoholdrycker mot ersättning om denne erhållit ett serveringstillstånd. För att erhålla ett stadigvarande serveringstillstånd ställs krav på bl.a. kök för allsidig matlagning. För erhållande av ett tillfälligt serveringstillstånd krävs att lagad mat tillhandahålls. Ett annat förekommande arrangemang för den partihandlare som önskar anordna provning av alkoholdrycker för allmänheten i form av en s.k. vinmässa, tillgår så att en mässrestaurang, som har serveringstillstånd, köper in de aktuella vinerna av partihandlarna och låter personal anställd av tillståndshavaren servera vinerna inom ramen för serveringstillståndet. Det förekommer också att partihandlaren sedan kommer till mässan och informerar om vinerna. Ansvar för beträffande tillsyn och ålderskontroll m.m. ligger sålunda på tillståndshavaren.

Vissa partihandlare vill emellertid få möjlighet att rikta sig direkt till allmänheten med s.k. vinmässor eller vinprovningar utan att behöva tillhandahålla lagad mat. Detta torde bland annat vara ett sätt att marknadsföra sig mot konsumenterna.

Enligt en grundläggande bestämmelse om marknadsföring av alkoholdrycker i 4 kap. 8 § alkohollagen, ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av sådana drycker till kon-

sumenter. Där stadgas också att marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol inte får föras. Alkoholreklamregleringen utgör sedan länge en del av folkhälsopolitiken och den syftar ytterst till att begränsa konsumtionen av alkohol, se prop. 2003/04:161 s. 24.

Vidare gäller att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i 4 kap. 9 § alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker.

Genom lagstiftning, som trädde i kraft den 1 juli 2001 (SFS 2001:414), infördes en bestämmelse i alkohollagen som ger Systembolaget AB en möjlighet att bedriva provning av alkoholdrycker för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Många hotell erbjuder sina gäster rumsbetjäning eller rums-service. Med detta uttryck avses här servering av mat och dryck, inklusive alkoholdrycker för det fall hotellet har tillstånd till servering av sådana drycker, på hotellrummet. Rumsservice är inte reglerat i alkohollagen. Detta medför, enligt vad Sveriges Hotell & Restaurangföretagare uppger i sin skrivelse till regeringen, att tillämpningen varierar mellan olika kommuner (dnr S2006/9200/FH). Det har upplysts att Stockholms kommun har valt att bevilja alkoholservering via rumsservice under de tidpunkter då hotellets serveringstillstånd i övrigt medger servering.

Av intresse i sammanhanget är exempelvis bestämmelsen i 6 kap. 3 § alkohollagen, av vilken framgår att på serveringsställe där serveringstillstånd gäller ska tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Brandskydd på serveringsställe

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställt till Socialdepartementet föreslagit att 7 kap. 8 § alkohollagen ändras så att även de som har stadigvarande tillstånd att endast servera slutna sällskap också kan få sina serveringstillstånd åter-

kallade om de allvarligt åsidosätter brandskyddsbestämmelserna (dnr S2005/2373/FH).

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), som föregick alkohollagen, skulle man vid tillståndsprövningen särskilt beakta serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Häri låg bl.a. ett krav på att ett serveringsställe måste uppfylla krav som ställts i annan lagstiftning, t.ex. brandskyddslagstiftningen. I alkohollagen infördes inte någon bestämmelse om allmänna krav på en serveringslokals allmänna tjänlighet för ändamålet. I prop. 1994/95:89 uttalades visserligen i den allmänna delen att lokaler med serveringstillstånd även fortsättningsvis borde uppfylla vissa grundkrav. Bl.a. uttalades att lokalen skulle vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter, se a. prop. s. 64. Några allmänna krav avseende lokalprövningen togs emellertid inte in i alkohollagen. Alkoholutredningen kom i dess betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59 s. 220) fram till att problem med åsidosättande av t.ex. brandskyddsbestämmelser borde lösas inom ramen för respektive speciallagstiftning. Alkoholutredningen anförde därvid bl.a. att alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag som inte borde utnyttjas för att tillgodose behov av kontrollmöjligheter på andra områden. Utredningens bedömning blev därmed att åsidosättande av bl.a. brandskyddsföreskrifter inte borde vara en självständig grund för återkallelse av serveringstillstånd, (SOU 2000:59 s. 200).

Vad gäller frågan om åsidosättande av brandskyddsföreskrifter, kom dåvarande regeringen, i motsats till Alkoholutredningen, fram till att ett sådant åsidosättande samt tillåtande av brottslig verksamhet på serveringsstället ska vara självständiga grunder för återkallelse av serveringstillstånd enligt alkohollagen (prop. 2000/01:97 s. 45). Den förändring som företogs i anledning av regeringens förslag i detta avseende, var att det i 7 kap. 8 § första stycket alkohollagen, som handlar om förutsättningar för meddelande av tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss period, lades till en bestämmelse om att serveringsstället även ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt (a. prop. s 47).

Vid införandet av den aktuella lagbestämmelsen, framhöll dåvarande regeringen att det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd, men gjorde inget uttalande om att frågan om brandskydd skiljde sig beträffande andra serveringstillstånd än de stadigvarande till allmänheten.

Tillsyn över marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker m.m.

I propositionen Alkoholpolitiska frågor gjorde dåvarande regeringen bedömningen att det borde utredas om behov finns av förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättslig instans för bedömning av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker (prop. 2003/04:161 s. 60).

Tillsynsansvaret över reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker är delat. Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och polismyndigheten. Beträffande tillsyn över vissa av alkohollagens bestämmelser om marknadsföring hänvisas i 8 kap. 1 a § alkohollagen till marknadsföringslagens (1995:450) regler. Det är i sådana fall Konsumentverket/Konsumentombudsmannen som har tillsynen över marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. I fråga om marknadsföring på serveringsställen, får tillsyn enligt vad som sägs i 8 kap. 1 a § alkohollagen, också utövas av kommunen. Kommunerna förfogar dock inte över några marknadsrättsliga sanktioner, utan i stället gäller alkohollagens sanktioner om återkallelse och varning.

Genom en hänvisning i alkohollagen till 14 § marknadsföringslagen klargörs att det är förbud och ålägganden som kan tillgripas som sanktioner vid överträdelse av den särskilda alkoholreklamregleringen. Talan om vissa förbud eller ålägganden förs vid Marknadsdomstolen. Talan får väckas av bl.a. Konsumentombudsmannen. I vissa fall ska dock talan i stället väckas vid Stockholms tingsrätt, vars beslut överklagas hos Marknadsdomstolen utom då fråga är om utdömande av vite. I sådana fall ska domar och beslut överklagas till hovrätt.

Statens folkhälsoinstituts eller en kommuns beslut enligt alkohollagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, enligt 9 kap. 2 § alkohollagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Fråga om ansvar för brott mot alkohollagen prövas av allmän domstol.

I detta sammanhang bör beaktas att Konsumentombudsmannen har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581). Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2005 (SFS 2005:369) förtydligades reglerna i tobakslagen beträffande tillsyn över att lagstiftningen följs och Konsumentombudsmannen utpekades i lagen som ansvarig för tillsynen. Kommunerna fick ansvaret för marknadsföringen vid försäljningsställena. Konsumentverkets möjlighet att utföra tillsyn vid försäljningsställena kvarstod också.

Konsumentverket har i en skrivelse ställd till Socialdepartementet anfört att den övergripande tillsynen över marknadsföring på folkhälsoområdet skiljer sig från verkets/Konsumentombudsmannens tillsynsområden i övrigt och att det mot bakgrund av alkoholreklamreglernas syfte att skydda folkhälsan bör övervägas om tillsynen över lagstiftningen bör läggas på en annan myndighet (dnr S2003/2380/FH).

Gårdsförsäljning

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Systembolaget AB. Därmed följer att det är förbjudet för tillverkare av exempelvis vin att på vingården sälja det egenhändigt producerade vinet till konsumenter. Däremot kan tillverkaren servera vin mot ersättning om han eller hon har erhållit ett serveringstillstånd. För att erhålla tillstånd till servering av vin ställs bl.a. krav på kök för allsidig matlagning. Nämnda regler gäller också för starköl. Vidare gäller att en tillverkare av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker.

Frågan om försäljning av egenproducerade spritdrycker, vin och starköl till konsumenter, s.k. gårdsförsäljning, kommer sålunda i konflikt med den grundläggande regeln i alkohollagen

om att detaljhandel med sådana drycker ska vara förbehållen ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget), som staten äger. De bakomliggande motiven för detaljhandelsmonopolet är bl.a. att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl ska på grund av dessa dryckers skadeverkningar inte överlåtas till konkurrens och privata vinstintressen. Konkurrens och privata vinstintressen anses leda till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning och därmed ökad konsumtion. Vidare kommer frågan om s.k. gårdsförsäljning i konflikt med grundläggande regler i alkohollagen om marknadsföring av aktuella drycker.

Vidare kan här anmärkas att man i Finland, där det finns ett försäljningsmonopol avseende alkoholdrycker, har infört rätt till gårdsförsäljning. Det har upplysts att Europeiska kommissionen ifrågasätter den finländska gårdsförsäljningen mot bakgrund av att den kan anses strida mot EG-rätten. Statliga handelsmonopol är tillåtna enligt EG-rätten så länge de är icke-diskriminerande i förhållandet mellan inhemska varor och varor från andra medlemsstater.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker m.m.

Kommissionen (DG ENTR) har till Sveriges utrikesminister överlämnat en skrivelse med en formell underrättelse rörande bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen (dnr S2007/3209/FH).

Kommissionen har i skrivelsen framfört som sin uppfattning att bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen utgör ett hinder för den fria rörligheten för dessa dryckestyper och för friheten att tillhandahålla reklamtjänster med avseende på dessa dryckestyper, vilket står i strid med artiklarna 28 respektive 49 i EG-fördraget samt att Sverige genom att införa den aktuella bestämmelsen i lagstiftningen har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 28, 30 och 49 i EG-fördraget.

Enligt 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen får vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter i kommersiell annons inte användas sådant varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller

är inarbetat eller registrerat för en sådan dryck i enlighet med vad som är föreskrivet för varumärken. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter för varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I sammanhanget bör noteras innehållet i den aktuella paragrafens första stycke. Enligt denna bestämmelse ska marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter, utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Enligt samma lagrum ska marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent till konsumenter, utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten, får dock enligt en undantagsbestämmelse i paragrafens tredje stycke, sådan marknadsföring som avses i första stycket och sådant varukännetecken som avses i andra stycket användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Enligt 4 kap. 11 b § fjärde stycket alkohollagen tillämpas inte bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i första och andra styckena i de fall då detta är oskäligt.

Med alkoholdryck förstås, enligt 1 kap. 3 § alkohollagen, en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas i alkohollagen in i spritdrycker, vin, starköl och öl. Med lättdryck förstås, enligt 1 kap. 7 § alkohollagen, dryck som antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol.

Den aktuella bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen begränsar möjligheterna att vid marknadsföring till konsumenter göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Syftet med bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen är att vid marknadsföring till konsumenter, minska möjligheterna att göra in-

direkt reklam för drycker med högre alkoholhalt (prop. 2003/04:161 s. 107).

Här kan nämnas att det tidigare gällande förbudet mot alkoholreklam i tryckta skrifter i 4 kap. 11 § alkohollagen ändrades genom lagstiftning som trädde i kraft den 15 maj 2003 (SFS 2003:166) och begränsades därigenom till att omfatta endast alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Den aktuella lagändringen var en följd av Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmet-målet (MD 2003:5).

Bakgrunden till bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen är bl.a. att det konstaterats att en reklamkampanj för lättöl, leder till ökad försäljning av samma märkes starköl, se Alkoholreklamutredningens betänkande SOU 1998:8 s. 137 och prop. 2003/04:161 s. 46. Alkoholreklamutredningen konstaterade i sitt betänkande att varumärkena ofta är identiskt eller snarlikt utformade för lättare öl och starkare öl samt att redan på grund av detta fungerar lättölsreklamen som reklam för starkare öl.

Enligt uppgift i Alkoholreklamutredningens betänkande SOU 1998:8 s. 137, hade Svenska Bryggareföreningen (numera Sveriges Bryggerier) förklarat att lättölsreklamen i första hand är en varumärkesfråga: reklamen ökar kännedomen om och good-will-värdet av ett varumärke. Att bryggerierna då koncentrerade sig på lättölsreklamen, konstaterade utredningen, hade samband med att kommersiella annonser för starköl då inte var tillåtna, se SOU 1998:8 s. 137.

I förarbetena till bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen konstaterade dåvarande regeringen bl. a. att det i många fall torde vara användningen av varukännetecken som medför att marknadsföringen för de olika dryckerna kan förväxlas (en situation som primärt berörs i bestämmelsens första stycke) eller utgöra indirekt reklam för en dryck med högre halt och att detta fall behandlas i bestämmelsens andra stycke (prop. 2003/04:161 s. 108).

Privatimport av spritdrycker, vin och starköl

EG-domstolen meddelade den 5 juni 2007 dom i mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren (domen numera publicerad i EUT). Domstolen har slagit fast att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en obefogad kvantitativ importrestriktion av den fria rörligheten för varor.

Av 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen framgår att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av det för ändamålet bildade aktiebolaget, detaljhandelsbolaget, som ägs av staten. En bärande princip i svensk alkohollagstiftning har sedan länge varit att handeln med spritdrycker, vin och starköl ska förbehållas organ, i vilket det allmänna äger bestämmande inflytande och enskilt vinstintresse saknas. Motivet är övertygelsen att konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning samt därmed ökad konsumtion. Lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala alkoholkonsumtionen. Närmare bestämt syftar lagstiftningen till att begränsa alkoholens tillgänglighet och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Genom bland annat reglerna om detaljhandelsmonopolet kan de angivna syftena uppnås.

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket alkohollagen, förstås med försäljning varje tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsument benämns i bestämmelsen detaljhandel, eller om den sker för förtäring på stället, servering. Vidare stadgas där att annan försäljning benämns partihandel.

Allmänna bestämmelser för försäljning av alkoholdrycker finns i 3 kap. alkohollagen. I 3 kap. 8 § första stycket alkohollagen stadgas bl.a. att vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Enligt 3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen får alkoholdrycker inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon. Vidare framgår av 3 kap. 9 § första stycket alkohollagen

att det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet, enligt samma lagrum, att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Av 5 kap. 1 § andra stycket alkohollagen framgår att detaljhandelsbolaget inte får exportera eller tillverka spritdrycker, vin och starköl samt att bolaget får importera sådana drycker endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 §, den s.k. privatimporten eller Systembolagets importservice.

Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen ska spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager på begäran anskaffas.

Rätten till införsel av spritdrycker, vin eller starköl till Sverige regleras i 4 kap. 2 § alkohollagen. Enligt 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen får spritdrycker, vin och starköl föras in till landet endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 5 §. Enligt 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen får partihandel med spritdrycker, vin eller starköl bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Av detta följer att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt.

I 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen anges i vilka fall privat införsel är tillåten. Enligt andra punkten i samma stycke är införsel av alkohol tillåten för resande som fyllt 20 år för eget eller familjens personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk. I 4 kap. 2 § alkohollagen finns ingen bestämmelse om rätt till införsel avseende kommersiella försändelser till enskilda. Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen ska emellertid, som framgår av det ovan sagda, Systembolaget på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager.

I 10 kap. 10 § alkohollagen stadgas att bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I det s.k. Rosengren-målet konstaterade EG-domstolen, i domen den 5 juni 2007, att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen ska bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG-fördraget (EG), dvs. bestämmelsen som stadgar att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt domstolen rör det aktuella förbudet inte monopolets utövande av sin särskilda funktion, och den kan följaktligen inte anses avse monopolets existens (se domen p. 20-27). Vidare kom domstolen fram till att det aktuella förbudet utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om detaljhandelmonopolets innehavare enligt alkohollagen på begäran ska anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna. Enligt domstolen kan det aktuella förbudet inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG, eftersom det inte är ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen, och det inte står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar. I domskälen ställde domstolen frågan huruvida målet att skydda ungdomars hälsa kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom tänkbara åtgärder som inte undergräver principen om fri rörlighet för varor i samma utsträckning och som kan ersätta det aktuella förbudet (domen p. 55). Domstolen redogjorde därefter för ett system med ålderskontroller som genomförs genom en deklaration i vilken de importerade dryckernas adressat, på ett formulär som bifogas varorna i samband med importen, intygar att han fyllt 20 år. Enligt domstolen tydde de uppgifter som framkommit i målet inte i sig på att ett sådant system, förenat med lämpliga straffrättsliga sanktioner vid överträdelser, nödvändigtvis vore mindre effektivt än det system som tillämpas av Systembolaget.