

Till Statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen bemyndigade den 12 mars 1998 chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över vissa bestämmelser i alkohollagen (1994:1738) och i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. samt att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

Med stöd av nämnda bemyndigande förordnades den 2 april 1998 dåvarande rättschefen i Socialdepartementet, numera regeringsrådet Susanne Billum som särskild utredare. Utredningen antog namnet Alkoholutredningen.

Som sakkunniga förordnades från och med samma dag departementssekreterare Monica Falck, Finansdepartementet, departementssekreterare Marianne Förander, Finansdepartementet (entledigad fr.o.m. den 1 juni 1999), departementssekreterare Margaretha Granborg, Näringsdepartementet, kammarrättsassessor, numera kansliråd, Christian Groth, Socialdepartementet, hovrättsassessor Louise Heckscher, Justitiedepartementet (entledigad fr.o.m. den 1 juni 1999), kansliråd Gert Knutsson, Socialdepartementet, och departementssekreterare Eva Thorsell, Inrikesdepartementet, numera Finansdepartementet.

Samma dag förordnades som experter direktör Hans Agnéus, Alkoholinspektionen, kemist Conny Eklund, Läkemedelsverket, dåvarande direktören vid Sveriges Livsmedelshandlareförbund (SSLF), numera verkställande direktör vid Svenska Bryggareföreningen Peter Mattsson, vice verkställande direktör Allan Nyrén, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) och sektionschef Anita Sundin, Svenska Kommunförbundet (entledigad fr.o.m. 1 februari 1999).

Den 18 juni 1998 förordnades som sakkunniga kammarrättsassessor Johan Montelius, Finansdepartementet (entledigad fr.o.m. den 1 februari 1999) och departementssekreterare Magnus Rydén, Utrikesdepartementet (entledigad fr.o.m. den 15 augusti 1999) samt som experter byrådirektör Petra Johfur, Generaltullstyrelsen, numera Tullverket och vice verkställande direktör Jan Thagesson, Systembolaget AB.

Fr.o.m. den 1 februari 1999 förordnades som expert förbundssekreterare Gigi Isacsson, Svenska Kommunförbundet, fr.o.m. den 15 augusti 1999 som sakkunnig departementssekreterare Jessica Karlberg Lagrelius, Utrikesdepartementet (entledigad fr.o.m. den 1 december 1999) samt fr.o.m. den 1 december 1999 kansliråd Beatrice Hernqvist, Utrikesdepartementet.

Som sekreterare förordnades från och med 1 juni 1998 tillståndschef Peter Carlsten samt från och med 20 augusti 1998 kammarrättsassessor Karin Sederholm.

Utredningen överlämnade i december 1998 delbetänkandet Alkoholpolitikens medel — Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl (SOU 1998:156).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59). Experterna Gigi Isacsson och Allan Nyrén har avgett särskilda yttranden.

Utredningens förslag beträffande ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat redovisas i det samtidigt avgivna betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

Utredningens arbete är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2000

Susanne Billum

/Peter Carlsten

Karin Sederholm

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag.....	15
1 Inledning.....	47
1.1 Uppdraget.....	47
1.2 Utredningens arbete	48
1.3 Utgångspunkter för utredningens arbete.....	48
2 Bakgrund.....	51
2.1 Alkohollagstiftningen under de senaste åren.....	51
2.2 Gällande bestämmelser i alkohollagen	52
3 Vissa bestämmelser i alkohollagen	59
3.1 Definitioner i alkohollagen	59
3.1.1 Bakgrund.....	59
3.1.2 Sprit- och alkoholdrycksdefinitioner i lagstiftningen	60
3.1.3 Ett par uppmärksammade rättsfall	63
3.1.4 Förordningar och direktiv angående alkoholdrycker inom EU.....	66
3.1.5 Överväganden och förslag	74
3.2 Vissa försäljningsregler för Systembolaget m.m.	77
3.2.1 Vin- och spritauktioner	80
3.2.2 Partihandelsrätten	82

3.3	Register m.m.	84
3.3.1	Bakgrund.....	84
3.3.2	Gällande bestämmelser	85
3.3.3	Uppdraget.....	90
3.3.4	Branschsaneringsutredningen	91
3.3.5	Regeringsuppdrag om färdigställande av register	92
3.3.6	Nuläge	95
3.3.7	Kommunernas behov av registeruppgifter.....	95
3.3.8	Ny central myndighet på alkoholområdet.....	97
3.3.9	Överväganden och förslag	98
3.4	Restaurangrapporten	102
3.4.1	Bakgrund.....	102
3.4.2	Förändringar i förhållande till tidigare bestämmelser	104
3.4.3	Kritiken mot restaurangrapporten.....	105
3.4.4	Konsekvenser av att slopa restaurangrapporten	106
3.4.5	Överväganden och förslag	107
3.5	Tillsynsavgifter för servering av spritdrycker, vin och starköl.....	108
3.5.1	Bakgrund.....	108
3.5.2	Uppdraget.....	110
3.5.3	Avgiftssystemet i några kommuner	111
3.5.4	Överväganden	116
3.6	Representationsrätt för tillståndshavare	117
3.6.1	Bakgrund.....	117
3.6.2	Uppdraget.....	118
3.6.3	Riksskatteverkets handledning	120
3.6.4	Kammarrättens i Jönköping dom den 28 april 1999	121
3.6.5	Överväganden	121
3.7	Serveringstillstånd efter konkurs	123
3.7.1	Bakgrund.....	123
3.7.2	Något om konkursförvaltning	124
3.7.3	Nuvarande lagtillämpning i kommunerna.....	126
3.7.4	Överväganden	127
3.8	Kassaregister	128
3.8.1	Ärendet.....	128
3.8.2	Branschsaneringsutredningens förslag	130
3.8.3	Överväganden och förslag	131

3.9	Verkställighet av beslut enligt alkohollagen.....	134
3.9.1	Bakgrund.....	134
3.9.2	Den praktiska tillämpningen.....	135
3.9.3	Överväganden.....	136
3.10	Överklagningsrätt.....	137
3.10.1	Bakgrund.....	137
3.10.2	Branschsaneringsutredningen.....	139
3.10.3	Alkoholinspektionens utvärdering av kommunaliseringen avseende åren 1995–1997.....	144
3.10.4	Några tillsynsrapporter och uppmärksammade kommunala beslut i serveringsfrågor.....	147
3.10.5	Kommunalt lagtrots.....	151
3.10.6	Överväganden.....	151
4	Serveringsbestämmelser.....	155
4.1	Serveringstider.....	155
4.1.1	Kort historik.....	155
4.1.2	Uppdraget.....	156
4.1.3	Nuvarande tillämpning.....	157
4.1.4	Rapporter och synpunkter.....	163
4.1.5	Överväganden och förslag.....	169
4.2	Allsidig matlagning.....	172
4.2.1	Ärendet.....	172
4.2.2	Historik.....	174
4.2.3	Nuvarande lagregler.....	177
4.2.4	Tillämpningen.....	180
4.2.5	Överväganden och förslag.....	184
4.3	Tillfälliga tillstånd.....	187
4.3.1	Historik.....	187
4.3.2	Alkohollagens bestämmelser.....	189
4.3.3	Erfarenheter från kommunernas handläggning av tillfälliga tillstånd.....	193
4.3.4	Överväganden och förslag.....	195
4.4	Lämplighetskravet m.m.	200
4.4.1	Inledning.....	200
4.4.2	Tillståndsprövningen.....	201
4.4.3	Brandsäkerhet.....	204
4.4.4	Brott mot lotterilagen.....	207
4.4.5	Kunskapskravet.....	209
4.4.6	Rättspraxis.....	212
4.4.7	Överväganden och förslag.....	218

4.5	Anställd personal	221
4.5.1	Bakgrund.....	221
4.5.2	Ärendet.....	223
4.5.3	Lagtillämpningen	225
4.5.4	Branschsaneringsutredningen	231
4.5.5	Överväganden och förslag	232
4.6	Gemensam serveringslokal	235
4.6.1	Bakgrund.....	236
4.6.2	Överväganden och förslag	238
4.7	Provning av alkoholdrycker.....	240
4.7.1	Bakgrund.....	240
4.7.2	Gällande bestämmelser och praktisk tillämpning.....	241
4.7.3	Vinprovning i Systembolagets regi.....	244
4.7.4	Överväganden och förslag	245
4.8	Alkoholpolitiska olägenheter.....	245
4.8.1	Ärendet.....	246
4.8.2	Bakgrund.....	247
4.8.3	Alkoholinspektionens kommentarer och utvärderingar	252
4.8.4	Rättspraxis	256
4.8.5	Alkoholutredningens enkät	259
4.8.6	Överväganden	260
5	Folköl.....	263
5.1	Begreppet folköl m.m.	263
5.2	Kort historik.....	264
5.2.1	Äldre tider.....	264
5.2.2	Mellanölet	265
5.2.3	Lagen om handel med drycker.....	266
5.2.4	Alkoholpolitiska kommissionen	267
5.3	Gällande bestämmelser	268
5.4	Erfarenheter efter fem år med gällande ordning.....	271
5.4.1	Folkölskonsumtionen.....	271
5.4.2	18-årsgränsen	273
5.4.3	Tillsynen	274
5.4.4	Matvarusortimentet.....	277
5.4.5	Ölförsäljning utan rätt enligt alkohollagen	279
5.4.6	Antalet butiker	279
5.5	Livsmedelstillsynen	280
5.6	Överväganden och förslag	282

6	Vissa sanktioner och straffbestämmelser.....	293
6.1	Grovt brott.....	293
6.1.1	Bakgrund.....	294
6.1.2	Överväganden och förslag	294
6.2	Att bjuda underårig på alkoholdryck	295
6.2.1	Bakgrund.....	295
6.2.2	Aktuella lagbestämmelser	296
6.2.3	Överväganden och förslag	297
6.3	Aktivt kol m.m.	297
6.3.1	Uppdraget.....	298
6.3.2	Bakgrund.....	298
6.3.3	Reformförslag	299
6.3.4	Alkopulver	300
6.3.5	Överväganden och förslag	301
7	Konsekvensbeskrivningar.....	305
8	Författningskommentar.....	307
8.1	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738) .	307
	Särskilda yttranden	319
	Bilagor	325
1	Direktiv	325
2	Tilläggsdirektiv	339
3	Blanketten Restaurangrapport — försäljning m.m. på serveringsställe	343
4	Alkoholutredningens enkät till ett urval av landets kommuner	345

Sammanfattning

Alkoholutredningen har haft i uppdrag *dels* att utarbeta en ny reglering för teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat, *dels* att undersöka tillämpningen av vissa bestämmelser om alkoholdrycker och vid behov föreslå ändringar eller förtydliganden. I detta betänkande redovisas den del av utredningens uppdrag som rör bestämmelser om alkoholdrycker. Utredningens förslag rörande teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat, regler för tillverkning av sprit m.m. redovisas i utredningens samtidigt avgivna betänkande SOU 2000:60 Bestämmelser om teknisk sprit m.m.

Reglerna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat föreslås av utredningen bli inarbetade i alkohollagen. Ett för de båda betänkandena gemensamt förslag till lag om ändring i alkohollagen har därför utarbetats. Det gemensamma lagförslaget redovisas i båda betänkandena.

Såvitt gäller bestämmelser om alkoholdrycker har Alkoholutredningen inte haft i uppdrag att göra någon allmän översyn av gällande regler eller ifrågasätta grunderna för den nuvarande lagstiftningen. De förslag som utredningen lägger fram har därför utformats med hänsyn till att de skall ligga i linje med alkohollagens allmänna inriktning och system och till att de inte får undergräva eller försvåra den beslutade svenska alkoholpolitiken. Inom denna ram har utredningen sökt efter ändamålsenliga och rimliga lösningar på de frågor som omfattas av uppdraget och föreslår på många punkter förtydliganden eller förändringar som skall underlätta tillämpningen av alkohollagen och göra den mer anpassad till dagens krav.

Utredningen föreslår i huvudsak följande.

Definitionerna av sprit och olika slag av alkoholdrycker förtydligas och avgränsas klarare i förhållande till varandra. Det gäller definitionerna av sprit, alkoholdryck, spritdryck och vin. Fruktvin införs som ny beteckning för vin som framställts genom jäsning av andra naturliga ämnen eller substanser än druvor eller druvmust.

Skyddet för ungdomen är ett av alkohollagstiftningens viktigaste syften. För att hindra kringgående av förbudet mot att överlämna alkoholdrycker till ungdomar föreslås en annorlunda utformning av det nuvarande undantaget från förbudet. Förbudet kommer därmed att omfatta även det fallet att någon bjuder av en alkoholdryck för förtäring på stället, om detta sker i mer än obetydlig omfattning. Vidare

föreslås att vid bedömning av om vissa brott, bl.a. olovlig försäljning av alkoholdrycker, är att anse som grova, särskilt skall beaktas om verksamheten varit inriktad mot ungdomar.

Systembolaget ges rätt att anordna auktioner på spritdrycker, vin och starköl för annans räkning. Bolaget ges också rätt att anordna provning av spritdrycker, vin och starköl för allmänheten. Närmare riktlinjer förutsätts ges i avtalet mellan staten och bolaget. Möjlighet till retur försäljning av enstaka partier och produkter införs.

Reglerna för *detaljhandel med öl* skärps i syfte att komma till rätta med vissa konstaterade problem, dvs. när ölförsäljning sker utan att kraven härför är uppfyllda och när ålderskontrollen negligeras. I första hand föreslås skärpta regler för när rätt att sälja öl skall föreligga. Avsikten är att endast egentliga matvaruaffärer skall få sälja öl. Vidare åläggs den som säljer öl en skyldighet att utöva särskild tillsyn över denna verksamhet. För denna s.k. egentillsyn skall finnas ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Den som inte följer reglerna kan av kommunen meddelas förbud mot att sälja öl. Denna tid utökas från nuvarande sex månader till — i allvarliga fall — tolv månader. Krav på egentillsyn införs även för servering av öl.

Den straffbestämmelse som gäller innehav av spritdrycker, vin och starköl i uppenbart syfte att olovligen sälja dem utökas till att även omfatta öl. Därmed kan öl också tas i beslag.

Förutsättningarna för *serveringstillstånd* förändras i flera avseenden. Det nuvarande kravet på s.k. restaurangkök för tillstånd till stadigvarande servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten ersätts med ett allmänt krav på godkänd livsmedelslokal i förening med krav på att serveringsstället tillhandahåller ett brett utbud av lagad mat. Avsikten är att göra bestämmelsen neutral till vilken matlagningsteknik som används.

Kravet på tillståndshavarens personliga lämplighet förtydligas såvitt avser kunskaper i bokföring, redovisning och skattelagstiftning. Möjligheterna att få tillstånd för tillfällig servering till allmänheten inskränks till dem som redan har motsvarande stadigvarande tillstånd.

Innehavare av tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap får i fortsättningen endast göra sina inköp hos Systembolaget.

För vissa privata arrangemang tas kravet på serveringstillstånd bort helt. Förutsättning är att serveringen anordnas i privat regi utan vinstintresse, att den anordnas vid ett enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer, och att den sker utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna.

Reglerna om *serveringstider* förändras på så sätt att tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen, beslutar om såväl serveringstid som s.k. stängningstid. Beträffande tillstånd för servering till allmänheten

föreslås dock en yttersta tidsram inom vilken serveringstiderna skall ligga. Denna tidsram sträcker sig från kl. 11.00 till kl. 03.00. Bestämmelserna om tid för servering av öl tas bort.

Ett nytt krav på att registrera alla transaktioner i *kassaregister* införs för alla innehavare av serveringstillstånd utom för dem som endast har tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap. Dispens skall dock kunna ges till ideella föreningar och liknande slutna sällskap.

Beträffande övriga regler om serveringstillstånd föreslås bl.a. följande. Det nuvarande kravet på att för servering endast får anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren tas bort. Det blir härigenom möjligt att anlita personal från personalpools, m.m. Kommunen ges i stället möjlighet att ålägga en tillståndshavare att under en tid av längst sex månader anmäla all personal till tillståndsmyndigheten. Nya regler införs för det fallet att flera har tillstånd till servering i samma lokal eller utrymme. Innehavare av serveringstillstånd ges rätt att avhända sig osålda partier och enstaka produkter genom att sälja dem till en parthandlare. Den s.k. restaurangrapporten förenklas och skall bara lämnas en gång om året. Enligt utredningen bör övervägas att längre fram helt avskaffa restaurangrapporten.

I fråga om *tillsyn och register* föreslås olika regelförändringar vilka syftar till att underlätta för kommunerna att själva ta in de uppgifter som behövs för tillståndsprovning och tillsyn. Utredningen betonar att kontrollen skall ske fortlöpande. Det centrala register som f.n. finns hos Alkoholinspektionen begränsas till uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering samt för framställning av statistik.

Alkohollagstiftningen bygger på att olovlig tillverkning och försäljning av sprit och spritdrycker skall kunna förhindras. För att göra kontrollen mer effektiv föreslås vissa nya regler rörande *aktivt kol*. Innehav av aktivt kol i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker blir straffbart, på samma sätt som olovligt innehav av destillationsapparat. Kolet skall då också förverkas. Vidare förbjuds sådan försäljning och marknadsföring av aktivt kol som sker på ett sätt som kan förknippas med olovlig tillverkning av sprit eller spritdryck. Den senare regeln sanktioneras genom bestämmelser i marknadsföringslagen.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)

dels att 2 kap. 4 §, 7 kap. 1–4 §§ och 12 kap. 4 och 8–10 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 7 kap. 1 och 5 §§ skall upphöra att gälla,

dels att i 7 kap. 22 §, 8 kap. 1 § och 12 kap. 1 § ordet ”Alkoholinspektionen” skall bytas ut mot ”Stabsmyndigheten”,

dels att den nuvarande 12 kap. 7 § skall betecknas 12 kap. 4 §,

dels att 1 kap. 1–5 §§, 2 kap. 1–3 och 5 §§, 3 kap. 9 §, 4 kap. 1, 4–6 och 12 §§, 5 kap. 1, 3 och 6 §§, 6 kap. 1 och 3–5 §§, 7 kap. 5, 7, 8, 10 och 18–21 §§, 8 kap. 1 a, 2, 4 och 5 §§, 9 kap. 2 §, 10 kap. 1 a, 2, 3, 5, 6 och 8–10 §§, 11 kap. 2 § och 12 kap. 2, 3, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna till 3 och 7 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tolv nya paragrafer, 1 kap. 5 a och 7 a–c §§, 2 kap. 1 a och 6 §§, 4 kap. 11 a §, 6 kap. 1 a §, 8 kap. 2 a § och 10 kap. 2 a, 7 a och 7 b §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.**1 §¹

Denna lag gäller tillverkning, marknadsföring och införsel av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit.

Bestämmelser om införsel och försäljning av teknisk sprit finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

Med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. *Med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns.* Vin, starköl och öl anses dock inte som sprit. *Inte heller utgör framställning av sådan dryck tillverkning av sprit.*

Med mäsk förstås en jäsande vätska som blir sprit om den får fortsätta att jäsas.

Med alkohol avses i denna lag etylalkohol.

Med alkoholdryck förstås en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. *Alkoholdrycker delas i denna*

Denna lag gäller tillverkning, marknadsföring och införsel av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit *samt handel med sprit och med alkoholhaltiga preparat.*

2 §

Med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol (*etylalkohol*) i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Vin, *fruktvin*, starköl och öl anses inte som sprit. *En vätska som innehåller alkohol som uppkommit enbart genom jäsnings anses inte heller som sprit.*

Sprit som uteslutande är avsedd att användas för tekniskt, industriellt, medicinskt eller därmed jämförligt ändamål benämns teknisk sprit.

Med mäsk förstås en jäst vätska som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och som inte är vin, *fruktvin*, starköl eller öl.

3 §

Med alkoholdryck förstås en vara som är avsedd att drickas och som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. *Som*

¹ Senaste lydelse 1999:1001.

lag in i spritdrycker, vin, starköl och öl.

alkoholdrycker räknas spritdrycker, vin, fruktvin, starköl och öl.

4 §

Med spritdryck förstås en alkoholdryck som innehåller sprit.

Som spritdryck anses även en alkoholdryck som utgör en blandning av spritdryck och annan dryck. Detta gäller dock inte sådana drycker som avses i 5 § andra stycket eller 5 a § andra stycket.

5 §

Med vin förstås en alkoholdryck som är framställd genom jäsnings av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är spritdryck, starköl eller öl.

Med vin förstås en alkoholdryck som är framställd genom jäsnings av druvor eller druvmust.

Som vin anses även vin med en tillsats av sprit eller spritdryck under förutsättning att alkoholkoncentrationen inte överstiger 22 volymprocent.

5 a §

Med fruktvin förstås en alkoholdryck som är framställd genom jäsnings av bär, frukt, växtdelar eller andra naturliga ämnen eller substanser.

Som fruktvin anses även fruktvin med en tillsats av sprit eller spritdryck, under förutsättning att alkoholkoncentrationen inte överstiger 22 volymprocent.

Bestämmelser om vin i denna lag gäller, om inte annat sägs, även fruktvin.

7 a §

Med alkoholhaltigt preparat

förstås en produkt som färdigställts för slutlig användning och som innehåller mer än 2,25 volymprocent etylalkohol.

Som alkoholhaltiga preparat räknas inte teknisk sprit, alkoholdrycker enligt 3–6 §§ eller läkemedel enligt läkemedelslagen (1992:859).

7 b §

Med denaturering förstås ett förfarande varigenom ett eller flera ämnen sätts till sprit, eller en vara som innehåller sprit, för att göra spriten eller varan otjänlig för förtäring.

7 c §

Med tillverkning av sprit förstås varje förfarande varigenom sprit framställs eller utvinns.

Blandning av spritdryck för förtäring på stället anses inte som tillverkning av sprit eller spritdryck.

Med tillverkning av sprit likställs återvinning av sprit samt borttagning eller försvagning av denaturering och andra förfaranden med teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat i syfte att göra dem tjänliga för förtäring.

2 kap.

1 §²

Sprit och spritdrycker får inte tillverkas utan tillstånd (tillverkningstillstånd).

Sprit och spritdrycker får endast tillverkas av den som enligt 9 § första stycket 1 lagen

² Senaste lydelse 1996:940.

Apparat som uppenbarligen är ägnad för tillverkning av sprit (destillationsapparat) och del till sådan apparat (apparatdel) får endast tillverkas för, överlåtas till eller innehas av den som har tillstånd enligt denna lag att tillverka sprit eller spritdrycker.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte om Alkoholinspektionen har medgivit undantag från kravet på tillstånd. Ett sådant medgivande får ges tills vidare eller för viss tid och får återkallas om förhållandena föranleder det.

Vin, starköl eller öl får inte tillverkas utan tillstånd om det inte gäller tillverkning i hemmet för eget behov.

(1994:1564) om alkoholskatt godkänts som upplagshavare för tillverkning eller bearbetning av sprit respektive spritdrycker.

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva tillverkning enligt första stycket.

1 a §

Apparat som uppenbarligen är ägnad för tillverkning av sprit (destillationsapparat) och del till sådan apparat (apparatdel) får endast tillverkas för, överlåtas till eller innehas av den som har rätt att tillverka sprit eller spritdrycker.

Regeringen får i fråga om vissa slag av verksamhet föreskriva undantag från bestämmelsen i första stycket.

2 §

Vin, starköl eller öl får endast tillverkas av den som enligt 9 § första stycket 1 lagen (1994:1564) om alkoholskatt godkänts som upplagshavare för tillverkning eller bearbetning av respektive vara.

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får

inte bedriva tillverkning enligt första stycket.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller inte tillverkning i hemmet för eget behov.

Närmare bestämmelser om tillverkning av alkoholdrycker och sprit meddelas av regeringen eller, *efter regeringens bemyndigande*, Alkoholinspektionen.

3 §

Närmare bestämmelser om tillverkning av alkoholdrycker och sprit meddelas av regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer*.

Tillverkare av sprit får förfoga över av honom tillverkad sprit endast för *export och, efter medgivande av Alkoholinspektionen, för användning i egen rörelse samt för försäljning enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.*

5 §

Tillverkare av sprit får förfoga över av honom tillverkad sprit endast för användning i egen rörelse samt för försäljning enligt *reglerna i 2 a kap.*

6 §

Överlåts rörelse vari ingår verksamhet för vilken det krävs godkännande som anges i 1 § första stycket för sprit, får överlåtaren sälja sitt lager av sprit till sin efterträdare, om denne är berättigad att bedriva verksamheten.

Konkursbo eller dödsbo får utan hinder av bestämmelserna i denna lag sälja sprit till den som enligt 2 a kap. 5 § är berättigad att bedriva handel med sprit. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att godkännande som avses i 1 § första stycket återkallats eller då det finns

andra tvingande skäl.

**2 a kap. Handel med teknisk sprit
och med alkoholhaltiga preparat**

Teknisk sprit

1 §

Teknisk sprit får inte köpas, föras in, säljas eller föras ut om det inte föreligger rätt till det enligt denna lag.

Första stycket gäller inte sprit som är fullständigt denaturerad i enlighet med kommissionens förordning (EEG) nr 3199/93 av den 22 november 1993 om ömsesidigt erkännande av förfaranden för att fullständigt denaturera alkohol för att erhålla punktskattebefrielse³.

2 §

Teknisk sprit som skall användas eller säljas inom landet skall vara denaturerad på ett sätt som så långt möjligt försvårar förtäring av spriten utan att hindra den avsedda användningen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten meddelar närmare föreskrifter om denaturering enligt första stycket och om i vilka fall denaturering får underlåtas.

3 §

Vid försäljning av teknisk

³ EGT L 288, 23.11.1993, s. 12 (Celex 31993R3199).

sprit är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan.

4 §

Försäljning av teknisk sprit skall skötas på ett sådant sätt att otillåten användning av spriten förhindras. Risken för att spriten utnyttjas för missbruksändamål skall särskilt beaktas.

5 §

Handel med teknisk sprit får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare för sådan sprit enligt 9 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva handel enligt första stycket.

6 §

Den som har rätt att bedriva handel med teknisk sprit får i sin verksamhet köpa, föra in, sälja och föra ut varorna.

Försäljning får ske till den som enligt 5, 8 eller 10 § har rätt att köpa teknisk sprit.

7 §

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § gäller i tillämpliga delar även i fråga om rörelse vari ingår verksamhet för vilken det krävs godkännande som anges i 5 § första stycket.

8 §

Den som inte har rätt att bedriva handel med teknisk sprit får efter medgivande av Riksskatteverket köpa teknisk sprit för sådan användning som anges i 20 § första stycket e–j och 1 lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Medgivande får även ges till inköp av teknisk sprit för yrkesmässig användning eller återförsäljning som drivmedel.

Den som enligt första stycket har rätt att köpa teknisk sprit får i sin verksamhet föra in vad han har rätt att köpa.

9 §

Vid medgivande enligt 8 § skall Riksskatteverket, med tillämpning av de föreskrifter som avses i 2 § andra stycket, ange användningsområde för medgivna inköp och om inköp får ske av odenaturerad eller endast av på visst sätt denaturerad sprit.

Medgivande enligt 8 § meddelas för viss tidsperiod, längst tre år.

10 §

Teknisk sprit får i begränsad kvantitet köpas av

a) näringsidkare för användning i viss yrkesverksamhet i andra fall än som avses i 8 §, och

b) grundskolor, årskurs 7–9, och gymnasieskolor samt andra skolor på motsvarande nivå för användning i undervisnings-

verksamhet.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten meddelar närmare föreskrifter om inköp enligt första stycket.

11 §

I fråga om apoteks försäljning och utlämnande av teknisk sprit gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

12 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om försäljning och inköp av teknisk sprit.

Alkoholhaltiga preparat

13 §

Alkoholhaltiga preparat får, med de begränsningar som anges i denna lag, säljas inom landet under de villkor som gäller för handel i allmänhet.

14 §

Alkoholhaltiga preparat får inte säljas eller lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att användas i berusningssyfte.

15 §

Alkoholhaltiga preparat som kan befaras komma att missbrukas får inte ha en sådan

sammansättning eller så hög alkoholhalt att de, om de konsumeras, medför allvarlig fara för liv eller hälsa.

16 §

Alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda för förtäring får inte genom smak, färg, förpackningsutformning eller liknande, medföra risk för förväxling med alkoholdryck eller på annat sätt uppmuntra till förtäring.

17 §

Alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda för förtäring och som skall användas eller säljas inom landet skall vara denaturerade på ett sätt som så långt möjligt hindrar att de konsumeras.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten meddelar närmare föreskrifter om denaturering enligt första stycket och i vilka fall denaturering får underlåtas.

18 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten får, om det behövs för att skydda liv eller hälsa, meddela föreskrifter om villkor för försäljning av alkoholhaltiga preparat som inte uppfyller kraven i 15–17 §§. Om det finns synnerliga skäl får även meddelas föreskrifter om förbud mot försäljning.

19 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om försäljning av alkoholhaltiga preparat.

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning av alkoholdrycker

9 §

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 att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

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

Spritdrycker, vin eller starköl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 20 år. Öl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 18 år. *Detsamma gäller om någon bjuder av en alkoholdryck för förtäring på stället, om det sker i mer än obetydlig omfattning.*

4 kap.

1 §⁴

Partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får 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.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel med spritdrycker, vin och starköl bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

⁴ Senaste lydelse 1999:1001.

Utan hinder av första stycket får innehavare av serveringstillstånd sälja tillbaka varor som omfattas av tillståndet till någon som har rätt att bedriva partihandel.

Tillstånd får ges till inköp av spritdrycker, vin eller starköl som används i teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet. Inköpstillstånd medför rätt att köpa in varorna hos den som är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor.

4§

Den som inte har rätt att bedriva partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får efter medgivande av Riksskatteverket köpa sådana alkoholdrycker av den som har rätt att bedriva partihandel med respektive vara. Medgivande får lämnas för inköp för sådan användning som anges i 20 § första stycket e–j och l lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Vid medgivande enligt första stycket skall Riksskatteverket ange vilken dryck som avses och användningsområde för medgivna inköp.

Medgivande enligt första stycket meddelas för viss tidsperiod, längst tre år.

5 §⁵

Den som är berättigad att bedriva partihandel får sälja varorna till detaljhandelsbolaget, till annan som är berättigad att bedriva partihandel med motsvarande varor och till den som har meddelats serveringstillstånd för sådana varor. Den som är berättigad att bedriva partihandel får också exportera varorna eller sälja dem till den

Den som är berättigad att bedriva partihandel får sälja varorna till detaljhandelsbolaget, till annan som är berättigad att bedriva partihandel med motsvarande varor och till den som har meddelats serveringstillstånd för sådana varor. *Detta gäller dock inte i fråga om sådant serveringstillstånd som endast avser servering i slutet sällskap*

⁵ Senaste lydelse 1999:1001.

som fått sådant särskilt tillstånd till inköp av varorna som avses i 4 §. Försäljning får även ske till den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg.

vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod. Den som är berättigad att bedriva partihandel får också exportera varorna eller sälja dem till den som enligt 4 § har rätt att köpa varorna. Försäljning får även ske till den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg.

Endast den som är berättigad att bedriva partihandel får omförpacka eller buteljera varorna.

6§⁶

Överlåts rörelse vari ingår verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag eller för vilken det krävs godkännande eller registrering som anges i 1 § första stycket, får överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin eller starköl till sin efterträdare, om denne har beviljats tillstånd som gäller för verksamheten eller, i fråga om partihandel, är berättigad att bedriva verksamheten.

Konkursbo eller dödsbo får utan hinder av bestämmelserna i denna lag sälja spritdrycker, vin eller starköl till den som är berättigad att bedriva partihandel med sådana drycker eller till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet eller godkännande eller registrering som avses i 1 § första stycket återkallats eller att det finns andra tvingande skäl.

Konkursbo eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, kronofogdemyndighet får utan hinder av bestämmelserna i denna lag sälja spritdrycker, vin eller starköl till den som är berättigad att bedriva partihandel med sådana drycker eller till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet eller godkännande eller registrering som avses i 1 § första stycket återkallats eller att det finns andra tvingande skäl.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även i fråga om öl.

⁶ Senaste lydelse 1999:1001.

11 a §

Försäljning och marknadsföring av aktivt kol får inte ske på ett sådant sätt att det kan förknippas med olovlig tillverkning av sprit eller spritdryck.

12 §⁷

En handling som strider mot 8–11 §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 9 §, även mot näringsidkare. En handling som strider mot 10 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

En handling som strider mot 8–11 a §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 9 §, även mot näringsidkare. En handling som strider mot 10 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

5 kap.1 §⁸

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

Detaljhandelsbolaget får inte exportera eller tillverka drycker som anges i första stycket. Detaljhandelsbolaget får importera sådana drycker endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 §.

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd.

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd. *Vad nu sagts gäller inte retur försäljning av enstaka partier och produkter.*

Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida skall tas in i ett avtal som upprättas mellan staten och bolaget.

⁷ Senaste lydelse 1999:1001.

⁸ Senaste lydelse 1999:1001.

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

Detaljhandel med öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) *samt att försäljning av matvaror bedrivs i lokalen*. Utan hinder av vad nu sagts får detaljhandel med öl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av öl *eller lättdrycker*.

3 §

Försäljning får ske antingen som försäljning till avhämtning eller genom försändning på rekvisition. *Försäljning får även ske vid auktion av spritdrycker, vin och starköl för annans räkning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.*

Detaljhandelsbolaget får utan hinder av 6 kap. 1 § bedriva provning av alkoholdrycker för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

6 §

Detaljhandel med öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal *för stadigvarande hantering av egentliga matvaror* enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511). *I lokalen skall i betydande omfattning bedrivas försäljning av egentliga matvaror*. Utan hinder av vad nu sagts får detaljhandel med öl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av öl.

Den som bedriver detaljhandel med öl skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För egentillsynen skall finnas ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram.

6 kap.

1 §

Servering av spritdrycker, vin och starköl får ske endast om tillstånd har meddelats (serveringstillstånd).

Servering av öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) samt att servering av mat samtidigt bedrivs i lokalen.

Utan hinder av vad som föreskrivs i andra stycket får öl serveras av den som enligt 23 § nämnda lag har meddelats särskilt tillstånd att yrkesmässigt hantera livsmedel samt av den som har meddelats serveringstillstånd.

Serveringstillstånd krävs dock inte för servering som

1) anordnas i privat regi utan vinstintresse,

2) anordnas vid ett enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer, och

3) sker utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna.

1 a §

Servering av öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) samt att servering av mat samtidigt bedrivs i lokalen.

Utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket får öl serveras i sådana fall som anges i 1 § andra stycket samt av den som har meddelats serveringstillstånd.

Den som bedriver servering

av öl skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över serveringen. För egentillsynen skall finnas ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram.

3 §

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Den som är serveringsansvarig skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften.

Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för alkoholserveringen.

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

Tillståndshavaren kan åläggas att, under en tid av längst sex månader, anmäla all personal till tillståndsmyndigheten.

4 §

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av öl påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 11.00. Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat skall servering av alkoholdrycker avslutas senast klockan 01.00. Vad nu sagts gäller inte för hotellrum med minibar.

Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Tillståndsmyndigheten beslutar, med de begränsningar som anges i andra stycket, om när servering får påbörjas och när den senast skall avslutas. Vid prövningen skall särskilt beaktas risken för alkoholpolitiska olägenheter. Tillståndsmyndigheten beslutar även om när ett serveringsställe senast skall vara utrymt.

Servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten får inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och får inte pågå längre än till senast klockan 03.00.

Bestämmelserna i första och

andra styckena gäller inte för hotellrum med minibar.

5 §⁹

Den som har serverings-tillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av någon som är berättigad att bedriva parti-handel med varan eller av detaljhandelsbolaget.

Den som har serverings-tillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av någon som är berättigad att bedriva parti-handel med varan eller av detaljhandelsbolaget. *Den som beviljats tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod får dock endast göra motsvarande inköp hos detalj-handelsbolaget.*

7 kap. Tillstånd m.m.

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillstånd kan avse servering året runt, årligen under en viss tidsperiod, *under* en enstaka tidsperiod eller *vid* ett enstaka tillfälle.

Tillstånd, som avser servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

7 kap. Serveringstillstånd m.m.

5 §

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillstånd kan avse servering året runt *eller* årligen under en viss tidsperiod (*stadigvarande tillstånd*). *Tillstånd kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle.*

Stadigvarande tillstånd gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

Tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle får beviljas endast den

⁹ Senaste lydelse 1999:1001.

som innehar ett stadigvarande tillstånd av motsvarande slag.

I samband med beslut om serveringstillstånd eller senare får tillståndsmyndigheten meddela de villkor som behövs.

7 §

Serveringstillstånd får 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 skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till *sina kunskaper*, sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

8 §

Tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas endast om serveringsstället *har ett kök för allsidig matlagning* och tillhandahåller lagad mat. Serveringsstället skall ha ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser för gäster.

Tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas endast om serveringsstället *är godkänt som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) och under hela serveringstiden tillhandahåller ett brett utbud av lagad mat*. Serveringsstället skall ha ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser för gäster.

Tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle får meddelas om serveringsstället tillhandahåller lagad mat. Detsamma gäller beträffande tillstånd för servering i slutet sällskap.

Om det finns en drinkbar skall den vara en mindre väsentlig del av serveringsstället, inrättad i nära anslutning till matsal.

Utan hinder av första och andra styckena får tillstånd meddelas för servering av vin och starköl i foajé till teater eller konsertlokal. Servering får dock endast ske under pauser i föreställningen.

Servering av alkoholdrycker från minibar på hotellrum får ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, *Alkoholinspektionen* får meddela närmare bestämmelser om serveringen.

Servering av alkoholdrycker från minibar på hotellrum får ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, *Stabsmyndigheten* får meddela närmare bestämmelser om serveringen.

Serveringstillstånd skall avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

10 §

Serveringstillstånd skall avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme. *Om flera har serveringstillstånd avseende samma lokal svarar varje tillståndshavare för att ordning och nykterhet upprätthålls under den tid han bedriver servering.*

Alkoholinspektionen skall återkalla tillverkningstillstånd eller inköpstillstånd om

1. *tillståndet inte längre utnyttjas,*

2. *tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller*

3. *de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger.*

18 §¹⁰

Medgivande enligt 2 a kap. 8 § och 4 kap. 4 § får återkallas av Riksskatteverket om det finns skäl att befara att teknisk sprit eller alkoholdrycker som har inköpts i enlighet med medgivandet används på otillåtet sätt.

19 §

Kommunen skall återkalla serveringstillstånd om

¹⁰ Senaste lydelse 1999:1001.

1. det inte endast tillfälligt uppkommer sådana olägenheter som avses i 6 kap. 2 §,
2. tillståndshavaren inte följer de för servering eller serverings-tillstånd gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller
3. de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd enligt 7 och 8 §§ inte längre föreligger.

Om flera har serverings-tillstånd avseende samma lokal eller utrymme skall återkallelse enligt första stycket 1 ske i förhållande till var och en av dem.

20 §

I stället för återkallelse enligt 18 eller 19 § kan tillståndshavaren meddelas varning, om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

I stället för återkallelse enligt 19 § kan tillståndshavaren meddelas varning, om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

21 §

Föranleder detaljhandel med eller servering av öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i denna lag, får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela honom varning.

Ett förbud enligt första stycket kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud *gäller i sex månader*, räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

Ett förbud enligt första stycket kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud *meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader* räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar om ingripande enligt denna paragraf. Saknas fast försäljningsställe beslutar den kommun som avses i 12 § andra stycket.

8 kap.1 a §¹¹

För tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring i 4 kap. 8–11 och 13 §§ finns särskilda regler i marknadsföringslagen (1995:450). Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. 8–11 §§ gentemot den som har serveringstillstånd får, i fråga om marknadsföring på serveringsställen, utövas också av kommunen. För kommunens tillsyn gäller inte 4 kap. 12 §.

Beskattningsmyndigheten (Skattemyndigheten i Gävle) utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. 5 §. *Beskattningsmyndigheten* får uppdra åt Skattemyndigheten i Stockholm, Skattemyndigheten i Göteborg eller Skattemyndigheten i Malmö att utöva tillsyn i dess ställe.

På begäran av någon annan tillsynsmyndighet skall kommunen lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Polismyndigheten skall underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn.

För tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring i 4 kap. 8–11 a och 13 §§ finns särskilda regler i marknadsföringslagen (1995:450). Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. 8–11 §§ gentemot den som har serveringstillstånd får, i fråga om marknadsföring på serveringsställen, utövas också av kommunen. För kommunens tillsyn gäller inte 4 kap. 12 §.

Riksskatteverket utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 2 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 2 a kap. 3–10 §§ samt 4 kap. 1 och 4–7 §§. *Riksskatteverket* får uppdra åt Skattemyndigheten i Stockholm, Skattemyndigheten i Malmö, Skattemyndigheten i Göteborg eller *Skattemyndigheten i Gävle*, att utöva tillsyn i dess ställe.

2 §

På begäran av någon annan tillsynsmyndighet skall kommunen lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. *Kommunen skall även på begäran av skatte- eller tullmyndighet lämna de uppgifter som behövs för beskattning eller påförande av tull.*

¹¹ Senaste lydelse 1999:1001. Paragrafen föreslås ändrad i prop. 1999/2000:105.

Kronofogdemyndigheten skall underrätta vederbörande tillståndsmyndighet om en tillståndshavare brister i sina skyldigheter att erlägga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen skall sådan underrättelse ges till denna.

På begäran av *tillståndsmyndighet eller länsstyrelse* skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som *tillståndsmyndigheten eller länsstyrelsen* behöver för sin tillståndsprovning eller tillsyn.

På begäran av *tillsynsmyndighet* skall *polismyndigheter samt* skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som *tillsynsmyndigheten* behöver för sin tillståndsprovning eller tillsyn.

2 a §

Statliga och kommunala myndigheter skall underrätta Stabsmyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av 2 a kap. Detsamma gäller om de får kännedom om att ett alkoholhaltigt preparat används eller kan komma att användas i missbrukssyfte.

4 §¹²

Om en tillsynsmyndighet begär det skall en tillståndshavare lämna tillträde till driftsställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten samt utan ersättning hjälpa till vid tillsynen, lämna varuprover som behövs och redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling.

Vad som sägs i första stycket gäller även *i förhållande mellan den som är berättigad att bedriva partihandel enligt 4 kap. 1 § första stycket och skattemyndighet som anges i 1 a § andra stycket.*

Vad som sägs i första stycket gäller även *den som berättigad att*

- 1. tillverka sprit och spritdrycker enligt 2 kap. 1 §,*
- 2. tillverka vin, starköl och öl enligt 2 kap. 2 § såvitt avser annat än tillverkning i hemmet*

¹² Senaste lydelse 1999:1001. Paragrafen föreslås ändrad i prop. 1999/2000:105.

för eget behov,

3. handla med teknisk sprit enligt 2 a kap. 6 §,

4. köpa teknisk sprit enligt 2 a kap. 8 eller 10 §,

5. bedriva partihandel enligt 4 kap. 1 § första stycket, eller

6. köpa alkoholdrycker enligt 4 kap. 4 §

Med tillsynsmyndighet avses härvid myndighet som anges i 1 a § andra stycket.

5 §¹³

Bokföring i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av en tillsynsmyndighet förete bokföringshandlingarna. Tillståndshavare och den som enligt 4 kap. 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel är skyldiga att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelar.

Bokföring i rörelse vari bedrivs tillverkning, försäljning eller inköp av teknisk sprit, spritdrycker, vin eller starköl skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av en tillsynsmyndighet förete bokföringshandlingarna. Den som har serveringstillstånd och den som avses i 4 § andra stycket 1–3 och 5 är skyldiga att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten meddelar.

Den som har tillstånd för servering av spritdrycker, vin eller starköl till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap är skyldig att registrera all försäljning i kassaregister och att vid varje försäljning ta fram ett av registret framställt kvitto

¹³ Senaste lydelse 1999:1002.

som tillhandahålls kunden. Tillståndsmyndigheten får medge undantag för ideell förening och liknande slutet sällskap.

Kassaregister som avses i andra stycket skall på ett tillförlitligt sätt utvisa alla transaktioner som gjorts. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Stabsmyndigheten meddelar närmare föreskrifter om kassaregister.

9 kap.

2 §¹⁴

Alkoholinspektionens och kommunens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det överklagade beslutet får inte ändras utan att den beslutande myndigheten har lämnats tillfälle att yttra sig.

Alkoholinspektionen respektive kommunen får överklaga domstolens beslut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelser om överklagande av *beskattningsmyndighetens* beslut finns i 35 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Kommunens beslut samt Riksskatteverkets beslut enligt 2 a kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 7 kap. 18 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om överklagande av *Riksskatteverkets* beslut i *andra fall än som sägs i första stycket* finns i 35 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

10 kap.

1 a §¹⁵

Den som tillverkar, överlåter eller innehar destillationsapparat eller apparatdel i strid med 2 kap. 1 § *andra stycket* döms

Den som tillverkar, överlåter eller innehar destillationsapparat eller apparatdel i strid med 2 kap. 1 a § *första stycket* döms

¹⁴ Senaste lydelse 1999:1001.

¹⁵ Senaste lydelse 1996:940.

till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag,

2. serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 6 kap. 5 §, döms för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år.

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning.

Den som innehar *sprit-*

till böter eller fängelse i högst ett år. *Till samma påföljd döms den som innehar aktivt kol i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker.*

2 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer sprit utan rätt enligt denna lag,

2. säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag,

3. serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 6 kap. 5 §, döms för olovlig alkoholförsäljning till böter eller fängelse i högst två år.

2 a §

Den som förvärvar, innehar, forslar, döljer eller förvarar olovligt såld teknisk sprit döms till böter eller fängelse i högst två år.

3 §

Är brott som anges i 1, 2 eller 2 a § grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning *eller har varit inriktad mot ungdomar.*

5 §

Den som innehar *alkohol-*

drycker, vin eller starköl i uppenbart syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst ett år.

drycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar alkoholdrycker *åt annan* i strid med 3 kap. 9 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

6 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, *överlämnar eller bjuder på* alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

7 a §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat utan sådan denaturering som anges i 2 a kap. 2 eller 17 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Till samma påföljd döms den som säljer alkoholhaltiga preparat i strid med 2 a kap. 14 § eller föreskrifter enligt 2 a kap. 18 eller 19 §.

7 b §

Den som lämnar oriktig uppgift i ansökan om medgivande enligt 2 a kap. 8 § eller 4 kap. 4 § eller i samband med köp enligt 2 a kap. 10 § döms, om inte uppgiften saknar betydelse, till böter eller fängelse i högst ett år.

<p>Är gärning som avses i 1, 2 och 4–7 §§ att anse som ringa, skall inte dömas till straff.</p>	<p>8 §</p> <p>Är gärning som avses i 1–2 a och 4–7 b §§ att anse som ringa, skall inte dömas till straff.</p>
---	--

<p>För försök eller förberedelse till brott som avses i 1, 2 och 6 §§ döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller dock inte gärningar som avses i 1 § 3 och endast gäller förvärv eller innehav för personligt bruk.</p>	<p>9 §¹⁶</p> <p>För försök eller förberedelse till brott som avses i 1–2 a och 6 §§ döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller dock inte gärningar som avses i 1 § 3 och 2 a § och endast gäller förvärv eller innehav för personligt bruk.</p>
---	---

Den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk skall vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

<p>Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.</p>	<p>10 §</p> <p>Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av <i>teknisk sprit, alkoholhaltiga preparat</i> och alkoholdrycker finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.</p>
---	--

11 kap.

2 §¹⁷

Har sprit eller alkoholdrycker olovligen tillverkats skall även destillationsapparater, apparatdelar och redskap som har använts vid tillverkningen, råämnen som uppenbarligen varit avsedda för tillverkningen och beredningen samt kärl och emballage som varorna har förvarats i, förklaras förverkade. Likaså skall förråd av renings- och filtreringsmedel vilka uppenbarligen avsetts för rening eller filtrering av olovligen tillverkad sprit förklaras förverkat.

<p>Destillationsapparater och apparatdelar som har varit föremål för brott enligt 10 kap. 1 a § eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall</p>	<p>Destillationsapparater, apparatdelar och <i>aktivt kol</i> som har varit föremål för brott enligt 10 kap. 1 a § eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall</p>
--	---

¹⁶ Senaste lydelse 1999:1001.

¹⁷ Senaste lydelse 1996:940.

förklaras förverkade.

förklaras förverkade.

12 kap.

2 §

Registret får användas för

1. *handläggning av ärenden om tillstånd,*
2. *tillsyn över tillståndshavares verksamhet samt*
3. *uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.*

Registret får användas för uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

3 §

Registret får innehålla uppgifter om

1. *den som har tillstånd,*
2. *den som har haft tillstånd,*
3. *den vars ansökan om tillstånd är föremål för prövning och*
4. *den som tidigare har ansökt om tillstånd men vars ansökan har avslagits, avvisats eller avskrivits.*

Regeringen får meddela föreskrifter om registrering av uppgifter i fråga om olika företrädare för en verksamhet.

Registret får innehålla uppgifter om *dem som har tillstånd samt om dem som anges i 8 kap. 4 § andra stycket.*

I registret får behandlas uppgifter om

1. *namn eller firma, person-, registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer och*
2. *den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna.*

5 §

I registret får vidare anges tillståndsmyndighetens och domstols beslut i ärenden enligt lagen och de bestämmelser som har tillämpats.

Registret får också innehålla uppgift om tidpunkt för förhållanden som har registrerats och tekniska och administrativa uppgifter, om uppgifterna behövs för att tillgodose ändamålet med registret.

Riksskatteverket får för sin tillsyn enligt denna lag ha terminalåtkomst till uppgifter om serveringstillstånd.

6 §

Registeruppgift som inte behövs för handläggning av ett ärende eller för tillsyn enligt lagen skall gallras under femte kalenderåret efter det att uppgiften registrerats.

Om tillstånd återkallas eller om sökt tillstånd vägras skall så snart beslutet vunnit laga kraft alla uppgifter utom sådana som avses i 4 § första stycket 1 och 6 samt 5 § gallras ur registret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från gallring för att bevara ett urval av material för forskningens behov. Sådant material skall lämnas över till en arkivmyndighet.

Kommunen får behandla de personuppgifter som behövs för tillståndsprövning och tillsyn enligt denna lag. För sådan behandling gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003 i fråga om 8 kap. 5 § andra stycket och i övrigt den 1 juli 2001. Genom lagen upphävs lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

2. Serveringstillstånd som har meddelats före den 1 juli 2001 och som inte uppfyller villkoren i 6 kap. 4 § andra stycket, skall anses meddelat för servering under längst den tid som anges där.

3. I fråga om uppgifter som fram till den 30 juni 2001 tillförts det register som avses i 12 kap. 1 § gäller äldre bestämmelser. Härvid skall vad som sägs om Alkoholinspektionen i stället avse Stabsmyndigheten.

4. Inköpstillstånd avseende teknisk sprit som har meddelats före den 1 juli 2001 skall fortsätta att gälla tills de löper ut, dock längst till den 30 juni 2002.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Alkoholutredningen tillsattes efter bemyndigande av regeringen i mars 1998 för att, enligt direktiven (se bilaga 1), kartlägga hur lagstiftningen tillämpas och huruvida erfarenheterna från tillämpningen visar att ändringar, förtydliganden eller tillägg behövs på särskilda punkter. I samband härmed skulle utredningen särskilt se över alkohollagen angående frågor bl.a. kring de lagliga förutsättningarna för tillstånd, begreppet alkoholpolitiska olägenheter, de kommunala alkoholpolitiska programmens rättsliga status, kravet på att endast anställd personal får anlitas i serveringsrörelse, frågor som berör Systembolagets verksamhet, olika tillsyns-, statistik- och registerfrågor, eventuella avgifter för folkölstillsynen, kunskapskrav m.m. Utredningen skulle också göra viss översyn av lagens ansvars- och straffbestämmelser och förutsättningarna för återkallelse av tillstånd. Enligt direktiven gavs utredningen även i uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Denna del av uppdraget redovisas i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

Enligt tilläggsdirektiv (se bilaga 2) skulle utredningen göra en översyn av regelverket beträffande yrkesmässig införsel, distansförsäljning och gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl till Sverige samt den inhemska partihandeln med dessa varor. Nämnade uppdrag skulle utredningen behandla med förtur. I december 1998 redovisade utredningen förslag angående främst dessa frågor i delbetänkandet Alkoholpolitikens medel — införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl (SOU 1998:156). Tilläggsdirektiven omfattade även uppdrag om att utvärdera effekterna av sena serveringstider, bl.a. med avseende på alkoholkonsumtionen bland ungdom samt förekomsten av våld.

Därutöver har till utredningen överlämnats skrivelser med hemställan om översyn av olika andra bestämmelser i alkohollagen, bl.a. beträffande kravet på kök för allsidig matlagning, gemensam serve-

ringslokal, åsidosättande av brandsäkerhet och brott mot lotterilagen, verkställighet av beslut enligt alkohollagen, tillstånd efter konkurs, definitionerna av mäsk och spritdryck, den s.k. restaurangrapporten samt krav på kassaregister och kvitto vid serveringstillstånd m.m.

1.2 Utredningens arbete

Enligt direktiven skulle Alkoholutredningen bl.a. kartlägga hur lagstiftningen på de områden som omfattas av utredningsuppdraget tillämpas. Ett led i kartlägningsarbetet har varit att samla in regeringsrätts-, kammarrätts- och länsrättsdomar som belyser rättspraxis på de aktuella områdena. Ett annat led i kartläggningen har bestått i en enkät till ett urval av landets kommuner under perioden oktober 1998 — januari 1999 angående tillämpningen av vissa bestämmelser i alkohollagen. Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 4.

Ungdomens nykterhetsförbund (UNF) uppvaktade utredningen den 11 februari 2000 och överlämnade därvid rapporten Problemet med folkölet. STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol- och Dropproblem) gjorde en presentation av sin verksamhet för utredningen den 20 augusti 1999.

Utredningens sekretariat har deltagit i konferenser för alkoholhandläggare i Örebro 23-24 september 1999 (Storstadsdelegationens kommunala politiker och handläggare) samt i Växjö den 18 november 1999 (regional konferens för personal inom länsstyrelser, polismyndigheter och kommuner). Sekretariatet har även närvarat vid vissa sammanträden i det regionala samarbetsorganet SAMEB (SAMarbete Mot Ekonomisk Brottslighet) i Stockholms län och i STAD-projektet.

1.3 Utgångspunkter för utredningens arbete

Alkohollagen tillkom under stor tidspress inför Sveriges medlemskap i EU. Syftet med den nya lagen var främst att anpassa den tidigare gällande lagstiftningen på alkoholområdet — lagen om handel med drycker (LHD) och lagen om tillverkning av drycker, m.m. (LTD) — till de nya krav som medlemskapet ställde. Till grund för lagen låg även vissa förslag från två olika utredningar, Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen. I många delar fördes dock de tidigare gällande bestämmelserna över till alkohollagen. Alkoholutredningens uppdrag innefattar — bortsett från de delar som berörs av utredningens tilläggsdirektiv och som behandlats i utredningens delbetänkande (SOU 1998:156) Alkoholpolitikens medel; införsel av

och partihandel med spritdrycker, vin och starköl — att kartlägga hur lagstiftningen tillämpas på de områden som omfattas av uppdraget och överväga om det behövs ändringar eller förtydliganden på särskilda punkter. I den delen hänvisas i direktiven till vissa närmare angivna synpunkter och kritik som framförts från olika håll sedan alkohollagen trädde i kraft. Till utredningen har i anslutning härtill överlämnats ett stort antal skrivelser från olika myndigheter och organisationer, samt vissa förslag från Branschsaneringsutredningen och från den s.k. Svartspritsgruppen (se närmare avsnitten 3.3.4, 3.8.2, 3.10.2, 6.1 och 6.3.)

Alkoholutredningen har alltså inte haft i uppdrag att göra någon allmän översyn av alkohollagen eller ifrågasätta grunderna för den nuvarande lagstiftningen. Utredningens uppdrag tar sikte på ett antal detaljfrågor i lagen av delvis teknisk natur, även om de inte saknar alkoholpolitisk betydelse. Utredningen har därför i sitt arbete ansett sig böra utgå från att alkohollagens grundläggande bestämmelser skall ligga fast såsom de beslutats av regering och riksdag. De förslag som utredningen lägger fram har sålunda utformats med hänsyn till att de skall ligga i linje med alkohollagens allmänna inriktning och system och till att de inte får undergräva eller försvåra den beslutade svenska alkoholpolitiken. Inom denna ram har utredningen sökt efter ändamålsenliga och rimliga lösningar på de frågor som aktualiserats och föreslår på många punkter förtydliganden eller förändringar som skall underlätta tillämpningen av alkohollagen och göra den mer anpassad till dagens krav.

2 Bakgrund

För redovisning av alkohollagstiftningens utveckling och bakgrunden till gällande bestämmelser hänvisas till kapitel 3 och 4 i Alkoholutredningens delbetänkande Alkoholpolitikens medel — införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl (SOU 1998:156). I det nu aktuella betänkandet finns dessutom en närmare bakgrundsbeskrivning för varje enskild fråga som utredningen har haft att överväga. Dessa redovisas i anslutning till de olika avsnitten.

2.1 Alkohollagstiftningen under de senaste åren

Den 1 januari 1995 ersattes lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) samt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD) med alkohollagen (1994:1738). Alkohollagen kompletterades med alkoholförordningen (1994:2046) och förordningen (1994:2047) med instruktion för Alkoholinspektionen. Samtidigt trädde ett nytt avtal mellan staten och Systembolaget AB i kraft (tillkännagivet i SFS 1994:2049).

De största förändringarna som denna reform medförde var att de dittillsvarande monopolerna för import, export, tillverkning och partihandel med spritdrycker, vin och starköl ersattes med ett tillståndssystem och att Alkoholinspektionen inrättades för tillståndsgivning och tillsyn. Vidare överfördes länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till kommunerna och det kommunala vetot avskaffades. En annan förändring var att tillståndskravet för försäljning av folköl ersattes med bestämmelser om att servering av och detaljhandel med öl fick bedrivas under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda.

Ytterligare förändringar på det alkoholpolitiska området kom genom propositionen 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor, m.m. Där föreslogs att de särskilda partihandelstillstånden skulle avskaffas och rätten till partihandel och import i stället knyts till vissa förutsättningar i lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Gåvoförsändelser med alkoholdrycker föreslogs bli tillåtna under förutsättning att det handlar om enstaka

försändelser från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige som fyllt 20 år. Köp och innehav av olovligt tillverkad sprit skulle kriminaliseras. Gällande regler i alkoholreklamlagen skulle arbetas in i alkohollagen och en särskild bestämmelse skulle införas om att alkoholreklamen inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen och de nya reglerna trädde i kraft 1 januari 2000.

Riksdagen beslutade också i detta sammanhang att Systembolaget skulle få rätt att direktimportera spritdrycker, vin och starköl i samband med beställningar från privatkunder. För att ytterligare stärka Systembolagets service beslöts även att bolagets butiker fr.o.m. 1 januari 2000 får hålla öppet till klockan 20.00 måndag till fredag och inför storhelger på lördagar. Vidare skulle en försöksverksamhet inledas med lördagsöppna systembutiker i vissa delar av landet samt antalet butiker utökas med en ny form av ”minibutiker” med ett begränsat sortiment.

I den ovannämnda propositionen anförde regeringen också att det fanns anledning att begränsa antalet centrala myndigheter inom det drogpolitiska området. En organisationskommitté har tillsatts med uppgift att ombilda Folkhälsoinstitutet till en ny myndighet med tydligare uppgifter av stabsmyndighetskaraktär på folkhälsoområdet. Alkoholinspektionen skall i samband med detta upphöra som egen myndighet och ingå i den nya myndigheten. I direktiven (1999:56) till organisationskommittén anges att den nya stabsmyndigheten skall vara central tillsyns- och uppföljningsmyndighet när det gäller bestämmelserna i alkohollagen och ansvara för föreskrifter, allmänna råd m.m. i syfte att se till att lagtillämpningen blir så riktig och enhetlig som möjligt enligt lagstiftarens intentioner. Den nya myndigheten skall fungera fullt ut från den 1 juli år 2001.

2.2 Gällande bestämmelser i alkohollagen

Alkohollagen är indelad i kapitel. Nedan följer en kort beskrivning av de grundläggande bestämmelserna.

1 kap. Inledande bestämmelser

I detta kapitel finns definitionerna för de produkter och benämningar m.m. som regleras i lagen. Det anges att *sprit* är en vätska som innehåller över 2,25 volymprocent alkohol och att *alkoholdryck* är en dryck med samma procentgräns. *Spritdryck* är en alkoholdryck som

innehåller sprit. Med alkohol avses *etylalkohol*. Alkoholdrycker indelas i spritdrycker, vin, starköl och öl.

Vin är en alkoholdryck som har framställts genom jäsning av druvor, druvmust, bär, frukt eller andra växtdelar samt vissa andra alkoholdrycker med högst 22 volymprocent alkohol. *Öl* är en jäst, odestillerad dryck där torkat eller rostat malt är den huvudsakliga råvaran och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent. *Starköl* definieras på samma sätt som öl med den skillnaden att alkoholhalten är högre än 3,5 volymprocent. Med *lättdryck* avses en dryck som antingen är helt alkoholfri eller innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol.

Tillverkare kallas den som yrkesmässigt tillverkar sprit eller alkoholdrycker. Med *tillverkning av sprit* förstås varje förfarande varigenom alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent framställs eller utvinns. Med *mäsk* avses en jäsande vätska som blir sprit om den får fortsätta att jäsa.

Med begreppet *försäljning* enligt alkohollagen menas all form av tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsument benämns *detaljhandel* och försäljning för förtäring på stället kallas *servering*. Annan försäljning benämns *partihandel*, varmed avses försäljning av alkoholdrycker till bl.a. Systembolaget och innehavare av serveringstillstånd (alltså inte till konsument).

2 kap. Tillverkning m.m.

För att bedriva tillverkning av sprit eller alkoholdrycker krävs *tillverkningstillstånd*, om det inte gäller tillverkning av vin, starköl eller öl i hemmet för eget behov.

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning

Här finns framför allt bestämmelserna om *åldersgränser* för detaljhandel med och servering av alkoholdrycker. Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller vid detaljhandel med folköl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut alkoholdrycken skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Alkoholdrycker får inte heller lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel. Det är också förbjudet att anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att köpa varan själv. Spritdrycker, vin eller starköl får

överlämnas som gåva endast till den som har fyllt 20 år eller om gåvan gäller öl 18 år.

Enligt 3 kap. 4 § skall den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

4 kap. Partihandel m.m.

Partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast av den som har godkänts som *upplagshavare* eller registrerats som *varumottagare* för sådana varor enligt bestämmelser i lagen om alkoholskatt.

Bestämmelser om alkoholreklam m.m. har förts in under rubriken *Särskilda bestämmelser för marknadsföring*. Liksom tidigare gäller principiellt förbud mot reklam för spritdrycker, vin och starköl med undantag för facktidsskrifter och annonsering på försäljningsställe. Marknadsföring av alkoholdrycker får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Det s.k. gåvoförbudet återfinns numera i 4 kap. 9 §. Förbudet innebär att det inte är tillåtet att lämna en alkoholdryck som gåva i samband med försäljning av andra varor än alkoholdrycker eller vid marknadsföring av tjänster. Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov.

5 kap. Detaljhandel

I kapitlet anges detaljhandelsbolagets olika försäljningsformer. Närmare bestämmelser om bolagets verksamhet regleras även i avtal mellan staten och *Systembolaget*.

Detaljhandel med *folköl* får bedrivas i lokal som är godkänd som livsmedelslokal om försäljning av matvaror bedrivs i lokalen.

6 kap. Servering

Servering av spritdrycker, vin och starköl får ske endast om *serveringstillstånd* har meddelats. För servering av öl gäller att verksamheten får bedrivas i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal om servering av mat samtidigt bedrivs i lokalen. För all servering av alkoholdrycker gäller att den skall ske med återhållsamhet och inte får föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

På serveringsställe med serveringstillstånd skall tillståndshavaren eller av honom utsedd *serveringsansvarig person* utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. För servering av spritdrycker, vin och starköl gäller att all personal måste vara anställd av tillståndshavaren. Spritdrycker, vin eller starköl får inte medföras till (för förtäring) eller från en restaurang med serveringstillstånd. På serveringsställe utan serveringstillstånd får spritdrycker, vin och starköl inte heller förvaras eller förtäras. Den som har serveringstillstånd får köpa spritdrycker, vin eller starköl som behövs för rörelsen endast av någon som är berättigad att bedriva partihandel med varan eller av Systembolaget.

Enligt 6 kap. 4 § får, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat, servering av spritdrycker, vin eller starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. *Serveringstiderna* är alltså i princip oreglerade.

7 kap. Tillstånd m.m.

Tillverkningstillstånd och *inköpstillstånd* meddelas av Alkoholinspektionen. *Serveringstillstånd* beslutas av den kommun där serveringsstället är beläget och kan gälla för servering av spritdrycker, vin eller starköl till allmänheten eller till förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse tillfällig eller stadigvarande servering. För tillstånd krävs att sökanden visar att han är lämplig att utöva verksamheten och för stadigvarande servering till allmänheten krävs dessutom att lokalen har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. En ansökan om serveringstillstånd kan avslås om serveringen befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Kommunen har rätt att ta ut avgift för tillståndsprovning och tillsyn.

Tillståndsmyndigheten skall *återkalla* tillståndet om bl.a. tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna.

Kommunen kan förbjuda den som bedriver detaljhandel med eller servering av öl att fortsätta denna verksamhet bl.a. om bestämmelserna i alkohollagen inte följs. Ett sådant *försäljningsförbud* gäller i sex månader.

8 kap. Tillsyn m.m.

I detta kapitel regleras huvuddragen i tillsynen enligt alkohollagen. Det är f.n. Alkoholinspektionen som utövar *central tillsyn* över efterlevnaden av bestämmelserna i alkohollagen och som också meddelar

allmänna råd och föreskrifter (se dock ovan under 2.1). Den *regionala tillsynen* utövas av länsstyrelserna. I detta ligger också tillsyn över kommunernas tillämpning av lagen. Den *lokala tillsynen* över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och detaljhandel med folköl ankommer på kommunen och polismyndigheten. I dessa sammanhang är det kommunen som har huvudansvaret för den fortlöpande tillsynen.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheter, dvs. Alkoholinspektionen, kommunen, länsstyrelsen och polismyndigheten, har en *underrättelse-skyldighet* till varandra. Vidare har kronofogde- och skattemyndigheter viss skyldighet att lämna uppgifter som behövs för tillståndsprovning och tillsyn.

En tillståndshavare är skyldig att lämna *tillträde till lokalen m.m.*, och bokföring i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Han är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter om försäljningen av spritdrycker, vin och starköl. Motsvarande gäller den som är berättigad att bedriva partihandel med spritdrycker, vin och starköl. Tillsynsmyndighet kan begära upplysningar och handlingar och göra inspektioner även hos den som bedriver detaljhandel med eller servering av folköl. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

9 kap. Överklagande

Beslut enligt lagen gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Både Alkoholinspektionens och kommunens beslut får överklagas till förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

10 kap. Ansvar m.m.

I detta kapitel finns *straffbestämmelserna* i alkohollagen, vilka huvudsakligen tar sikte på olovlig tillverkning och olovlig försäljning av alkoholdrycker. Även förvärv och innehav av olovligt tillverkad sprit liksom innehav av spritdrycker, vin eller starköl i uppenbart syfte att olovligen sälja dem är straffbart.

Den som säljer eller lämnar ut alkoholdryck till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel kan dömas för olovlig dryckeshantering. Detsamma gäller bl.a. den som säljer öl i strid med av kommunen meddelat försäljningsförbud. Att uppsåtligen eller av oaktsamhet

anskaffa alkoholdrycker till någon som inte har rätt att själv införskaffa drycken (s.k. langning) är straffbart som olovligt anskaffande av alkoholdrycker. I detta fall kan, om brottet är grovt, dömas till fängelse i högst fyra år.

11 kap. Förverkande

Sprit, alkoholdrycker, mäsik, destillationsapparater, filtreringsmedel m.m. som varit föremål för brott enligt bestämmelserna i 10 kap. skall förklaras förverkade. De kan därmed också tas i beslag enligt rättegångsbalken.

12 kap. Register

Ett centralt register skall finnas hos Alkoholinspektionen med uppgifter rörande tillverknings- och serveringstillstånd. I kapitlet regleras vilka uppgifter om fysiska och juridiska personer som registret får innehålla samt vad registret får användas till.

3 Vissa bestämmelser i alkohollagen

I detta kapitel redovisar Alkoholutredningen sina överväganden med anledning av olika uppdrag enligt direktiv och överlämnade skrivelser. Varje avsnitt inleds med en kort bakgrundsbeskrivning/presentation av ärendet samt nuvarande tillämpning. Avsnittet avslutas med överväganden och förslag. Frågor som rör serveringsbestämmelser, folkölsförsäljningen och vissa sanktions- och straffbestämmelser presenteras i kapitel 4, 5 och 6.

3.1 Definitioner i alkohollagen

<p>Utredningens förslag: Gränsdragningen mellan spritdrycker och vin görs tydligare. Vätskor som innehåller alkohol som har uppstått enbart genom jäsnings skall inte anses som sprit. Benämningen vin reserveras för alkoholdrycker som framställts av druvor eller druvmust. Ett nytt begrepp, fruktvin, införs för att definiera alkoholdrycker som har framställts av bär och frukt m.m. Bestämmelserna för maltdrycker kvarstår oförändrade.</p>

3.1.1 Bakgrund

Regeringen har i beslut 1999-03-19 överlämnat en skrivelse från Riksåklagaren, som hänvisar till en dom från Svea Hovrätt rörande olovlig sprittillverkning, till Alkoholutredningen för närmare utredning. I domen, vari domstolen ogillade ett yrkande om ansvar för olovlig sprittillverkning, förs ett principiellt resonemang om alkohollagens definitioner av vad som är vin och vad som är sprit.

Skrivelsen från Riksåklagaren lyder:

Svea Hovrätt har i en dom den 29 december 1998 ogillat ett yrkande om ansvar för olovlig sprittillverkning i ett fall där den tilltalade berett ca 100 liter mäske med en alkoholkoncentration mellan 16–21 volymprocent. Den tilltalade uppgav att han tänkt tillverka vin.

I domen för hovrätten ett principiellt resonemang om alkohollagens definitioner om vad som är vin och vad som är sprit.

Riksåklagaren har beslutat att inte överklaga domen.

Enligt uppgift är det ofta som det är just odestillerad sprit som påträffas när man gör husrannsakan vid misstanke om olovlig sprittillverkning. Hovrättsdomen visar på vilka tillämpningssvårigheter som kan uppkomma när det gäller att lagföra personer som sysslar med olovlig sprittillverkning.

Domarna i det aktuella fallet överlämnas härmed för kännedom.

Även den s.k. Svartspritsgruppen (som avgett rapporten Svartsprit och Ungdomar Ds 1997:8) har via Polismyndigheten i Dalarna skrivit till Socialdepartementet i ärendet:

Nyligen har vi observerat ovan nämnda dom, där hovrätten haft svårigheter att utröna om beslagtagna vätska var att betrakta som vin. Motiveringen är att alkohollagen anses otydlig i fråga om definitioner av olika begrepp.

Svartspritsgruppen vill, genom OAS, efterhöra hur Socialdepartementet har reagerat på domen och om domen kommer att föranleda ett övervägande av ett förtydligande av alkohollagen.

3.1.2 Sprit- och alkoholdrycksdefinitioner i lagstiftningen

Domen i Svea Hovrätt ovan ifrågasätter alkohollagens gränsdragning mellan vin och sprit. Före alkohollagen fanns definitionerna angivna i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD). Där i angavs följande.

1 § Med sprit förstås vara, som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 1,8 viktprocent. Med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställes eller utvinnes. Vin eller maltdryck anses dock ej som sprit. Ej heller utgör framställning av sådan dryck tillverkning av sprit.

Med alkohol avses i denna lag etylalkohol.

2 § Med spritdryck förstås sprit som är avsedd att förtäras som dryck.

3 § Med vin förstås dryck som är framställd genom jäsnings av saft från druvor, bär, frukt eller rabarber och som innehåller mer än 1,8 viktprocent men högst 22 volymprocent alkohol.

Vin kallas lättvin om det har en alkoholhalt av högst 15 volymprocent och starkvin om alkoholhalten överstiger 15 men ej 22 volymprocent.

I alkohollagens kap. 1 definitionerna fått följande lydelse. (1,8 viktprocent alkoholhalt i LTD motsvaras av 2,25 volymprocent i alkohollagen. Begreppet maldryck ersattes med starköl och öl.)

2 § Med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns. Vin, starköl och öl anses dock inte som sprit. Inte heller utgör framställning av sådan dryck tillverkning av sprit.

Med mäsik förstås en jäsande vätska som blir sprit om den får fortsätta att jäsa.

Med alkohol avses i denna lag etylalkohol.

3 § Med alkoholdryck förstås en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas i denna lag in i spritdrycker, vin, starköl och öl.

4 § Med spritdryck förstås en alkoholdryck som innehåller sprit.

5 § Med vin förstås en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är spritdryck, starköl eller öl.

I författningskommentaren (s. 86) i propositionen till alkohollagen betonas att begreppet spritdryck i alkohollagens mening är betydligt vidare än motsvarande begrepp i EG-rätten. Definitionen i alkohollagen är dock motiverad av alkoholpolitiska och inte jordbrukspolitiska skäl. Den svenska vindefinitionen bedömdes inte komma i konflikt med EG:s vindirektiv (se nedan). I andra länder brukar den nedre spritdrycksgränsen sättas betydligt högre än 2,25 volymprocent alkoholhalt. Vanligt förekommande är en gräns vid 22 volymprocent.

Den alkoholpolitiska definitionen av sprit fanns redan i LTD och har inte ändrats i sak i alkohollagen. Däremot har definitionen av vin ändrats. Under LTD-tiden hade rättspraxis fastslagit att tillsatser av socker eller honung inte fick överstiga mängden av frukt- eller bärsaft. Definitionerna av olika alkoholdrycker var senast föremål för översyn av Alkoholpolitiska kommissionen som i sitt huvudbetänkande Svensk

Alkoholpolitik — en strategi för framtiden (SOU 1994:24) anförde följande (s. 97 f).

Redan av de i vindefinitionen nämnda råvarorna framgår att t.ex. maskrosor inte kan vara utgångsråvara för vintillverkning. Med hänsyn till rättspraxis rörande användningen av socker kunde maskrosor inte heller godtas enligt tidigare lagstiftning trots att denna godkände användningen av saft även från "andra växtdelar". Ur maskrosblommor kan inte pressas någon nämnvärd mängd saft som kunnat jäsas till vin. Däremot har inget hindrat att ett regelrätt tillverkat vin också kunnat innehålla maskrosor. I detta avseende finns ingen skillnad mellan den tidigare och den nuvarande lagstiftningen.

Ett av de grundläggande motiven för att vintillverkning i hemmet är tillåten är att det skapar en möjlighet att ta tillvara överskott av frukt och bär. Det mesta av det hemtillverkade vinet torde tillverkas av dessa råvaror och således falla in under bestämmelserna. Vissa vinrecept som förekommer i vinböcker och i tidningar faller dock utanför vindefinitionen. Det har rört sig om recept som bygger på t.ex. maskrosor. Det har uppfattats som kitsligt att inte också andra råvaror än de som nämns i lagen varit tillåtna att använda för vinberedning i hemmet. För att detta skall vara möjligt krävs således dels att stadgandet om godkända råvaror ändras, dels att praxis beträffande användningen av socker och honung ändras.

Att mjuka upp hemtillverkningsreglerna för vin till att också göra det möjligt att utgå från t.ex. maskrosor skulle innebära att möjligheterna för vintillverkning i hemmet ökar. Någon större ökning av tillverkningen torde det emellertid i praktiken knappast bli fråga om. Lagstiftningen skulle däremot vinna i trovärdighet om möjligheten infördes. Ett krav som dock bör ställas är att drycken, för att bli betraktad som vin, har en tydlig karaktär av de ingående råvarorna eller av de vid jäsningsen uppkomna smak- och aromämnen.

Med en sådan lösning får man bort regler som allmänheten har svårt att acceptera, för en verksamhet som till stora delar är en begränsad hobby.

Det fanns således en uttrycklig vilja att mjuka upp bestämmelsen om hur mycket socker man fick använda i förhållande till fruktsaften vid tillverkning av vin. Regeln ansågs som onödigt byråkratisk och förhindrade tillverkning av maskrosvin, vilket massmedia ofta tagit fram som exempel på en "löjlig" svensk lagregel. (Anledningen till att maskrosvin började tillverkas är att maskrosor innehåller egen jäst, så att det enda som behöver tillsättas är socker och vatten.)

Begreppet mäsk fördes in i alkohollagen och kopplades också till straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § — olovlig sprittillverkning med påföljden böter eller fängelse i högst två år.

3.1.3 Ett par uppmärksammade rättsfall

Den ovan (avsnitt 3.1.1) omnämnda domen i Svea Hovrätt handlade om ett överklagande av en dom i Sala Tingsrätt angående olovlig sprittillverkning. Tingsrätten beskriver ansvarsfrågan i sina domskäl på följande sätt.

NN har erkänt att han under åren 1994 – juni 1998 olovligen tillverkat sammanlagt omkring 125 liter sprit eller spritdryck. Han har vidare erkänt att han under 1998 berett 100 liter mäsk som jäst till sprit men bestritt ansvar då hans avsikt var att göra vin. Han har inte velat ifrågasätta de av åklagarna åberopade analysresultaten.

Hörd över åtalet har NN berättat följande. När polisen ingrep hade han cirka 20 liter vätska, "kokrester", i destillationsapparaten. Återstoden fanns i förmodligen tre vinhinkar och en dunk. Vinhinkar rymmer vanligtvis 25–30 liter vätska. Det var ungefär lika mycket vätska i varje kärl. Han hade för avsikt att göra vin av vätskan. Den bestod av en påse (130 g) Turbojäst, tre kilo socker och upp till 20 liter vatten. När jäsningsprocessen var klar skulle han tillsätta två, tre deciliter juice eller fruktsaft, förmodligen citronsaft. Möjligen hade han redan gjort det i ett par, tre av kärlen. Polisingripandet skedde innan vätskan jäst klart. Det var alltså fråga om vin under tillverkning och inte sprittillverkning. Vinet var avsett för husbehov och för en stundande fest. Destillationsapparaten rymmer 25–30 liter och ger två till två och en halv liter 40-procentig sprit. Han hade bara använt den nu i beslag tagna apparaten vid ett tillfälle. Han hade fått den av en bekant som inte kunde använda den. Han ljög vid ett polisförhör om försäljning för att bli försatt på fri fot.

Tingsrättens bedömning:

... Den i beslag tagna vätskan bestod under jäsningsprocessen enbart av jäst, socker och vatten samt innehöll mer än 2,25 volymprocent alkohol. Följaktligen är utrett att NN har tillverkat sprit och inte vin. Hans påstående att han hade för avsikt att tillverka vin lämnas med hänsyn till omständigheterna utan avseende. Av anförda skäl skall åtalet i sin helhet bifallas. Den omständigheten att NN måhända varit okunnig om

innehållet i ifrågavarande straffbud eller missförstått det föranleder inte till någon annan bedömning.

Vid överklagandet till hovrätten hördes på den åtalades begäran som nytt vittne, en s.k. vinmakare. I övrigt var det inga förändringar i sakförhållanden eller bevismaterial jämfört med tingsrätten. Vinmakaren uppgav inför domstolen bl.a. att det vid vintillverkning inte spelar någon roll när fruktämnen tillsätts under jäsningsprocessen och att det är lättare att kontrollera alkoholhalten, om frukten tillsätts i slutskedet av jäsningsen. I hovrättens domskäl (mål nr B 1969-98) anförs följande.

... I NN:s bostad påträffades — förutom de nu aktuella kärlen med vätska — bl.a. en hembränningsapparat, två reningsrör med kol, aktivt kol samt hembränd sprit. NN har inte kunnat lämna någon godtagbar förklaring till varför han inte under något av de tre polisförhören berättade att han tillverkade vin i kärlen. Vidare är hans uppgift om att såväl protokollen från förhören som tingsrättens dom felaktigt återger vad han anfört inte rimlig. Vid dess förhållanden lämnar hovrätten utan avseende NN:s uppgift om att han tillsatte fruktämnen i tre av plastdunkarna och avsåg att senare under jäsningsen tillsätta sådana ämnen i den fjärde dunken.

Begreppsbestämningar med anknytning till hanteringen av drycker som innehåller alkohol ges i 1 kap. alkohollagen (1994:1738). Med sprit förstås enligt 2 § en vätska som innehåller alkohol (etylalkohol) i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Enligt paragrafen anses dock vin, starköl och öl inte som sprit, och enligt paragrafen utgör inte heller framställning av sådana drycker tillverkning av sprit. Med alkoholdryck förstås enligt 3 § en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol, och enligt paragrafen delas i lagen alkoholdrycker in i spritdrycker, vin starköl och öl. Enligt 4 § förstås med spritdryck en alkoholdryck som innehåller sprit. I 5 § anges — förutom att en alkoholdryck som är framställd genom jäsningsen av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar utgör vin — att även andra alkoholdrycker utgör vin, om de innehåller högst 22 volymprocent alkohol och inte utgör spritdryck, starköl eller öl.

Av det anförda följer enligt hovrättens mening att det inte av alkohollagen går att utläsa någon saklig skillnad mellan bestämmelsen av begreppet sprit — eller spritdryck — och begreppet vin när det är fråga om alkoholdrycker, som inte är framställda genom jäsningsen — av druvor eller annat sådant som tidigare har angetts — och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 22 volymprocent. Gränsdragningen i denna

fråga i lagen kan således, som hovrätten ser det, sägas bygga på ett cirkelresonemang.

Av utredningen framgår att den vätska som påträffades hos NN hade en alkoholkoncentration överstigande 2,25 men inte 22 volymprocent samt att den bestod av jäst, socker och vatten. Även om denna blandning i vardaglig mening uppenbarligen inte utgör vin måste, då skuldfrågan bedöms i ett brottmål och särskilt när den som här är beroende av s.k. legaldefinition, otvetydigheten i alkohollagen i fråga om bestämningen av begreppet sprit och begreppet vin — enligt vad som nyss sagts — tolkas till den enskildes fördel. Hovrätten anser sålunda vid bedömningen av åtalet att vätskan har utgjort vin och inte sprit. Åtalet skall därför ogillas.

NN frikändes därför från åtalet om olovlig sprittillverkning i den del som avsåg de beslagtagna plastdunkarna med "mäsk". Han fälldes däremot för innehav av destillationsapparat utan tillstånd samt för olovlig sprittillverkning för den färdiggjorda sprit som påträffades i lokalen. Påföljden fastställdes till en månads fängelse. Domen överklagades till Högsta Domstolen som den 1999-02-24 ej meddelade prövningstillstånd (mål nr B 434-99).

I ett annat mål — som bl.a. gällde beslag av 70 liter olovligt tillverkad sprit, två reningsrör och 300 liter mäsk — åberopade den tilltalade att reningsrören användes för att rena dricksvatten med och att avsikten med mäskan, som bestod av socker, vatten, s.k. turbojäst och fruktjuice, var att bereda vin. Hallsbergs tingsrätt ogillade i dom 1999-06-16 (mål nr B 230-99) åtalspunkterna angående reningsrören och mäskan därför att domstolen ansåg att åklagaren inte kunnat visa att den tilltalades invändningar saknade fog för sig. Domen överklagades och den 1999-11-30 dömde Göta Hovrätt (mål nr B 834/99) för brott mot alkohollagen bestående av beredande av mäsk i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker. I domskälen gjorde hovrätten följande bedömning.

Genom NN:s uppgifter är styrkt att han innehaft sammanlagt 300 liter av en blandning som har innehållit mellan sex och tretton procent alkohol. NN:s varierande uppgifter om hur han avsåg att tillverka vin är inte trovärdiga. I stället finner hovrätten med hänsyn till mängden och omständigheterna i övrigt att NN har berett mäsk i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker. Åklagarens talan skall därför bifallas i denna del.

Högsta domstolen meddelade ej prövningstillstånd i beslut 2000-01-31 (mål nr B 6-00).

3.1.4 Förordningar och direktiv angående alkoholdrycker inom EU

Tulltaxan

Tulltaxan som används inom EU bygger på den s.k. HS-nomenklaturen (The Harmonized Commodity and Coding System). Denna nomenklatur, som används av de allra flesta länderna i världen, och är avsedd för tulländamål, internationell handelsstatistik och transport av gods, utgör en systematisk förteckning av transportabla varor. För att tillgodose behov inom EU har man byggt på HS-nomenklaturen och skapat den kombinerade nomenklaturen (KN) (jfr bilaga 1 till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan senast ändrad genom kommissionens förordning (EG nr 2204/1999). Syftet med den kombinerade nomenklaturen är att säkra en likartad tillämpning av EG:s gemensamma tulltaxa, så att samma tullsats tillämpas för en specifik vara, oavsett till vilket medlemsland varan importerats. Den kombinerade nomenklaturen utgör dessutom grunden för insamling och utväxling av upplysningar om EG:s utrikeshandel. En rad speciella gemenskapsbestämmelser kan inte tillgodoses inom ramen för den kombinerade nomenklaturen. Det har därför varit nödvändigt att utarbeta speciella gemenskapsunderuppdelningar och uppta dessa i en integrerad tulltaxa för gemenskapen, den som i dagligt tal benämns TARIC (Tarif Intégré Communautaire).

I tulltaxans kapitel 22 behandlas drycker, sprit och ättika. De olika varuslagen är i detalj indelade i HS-, KN- och TARIC-nummer samt angivande av tullsats m.m. Här följer som exempel ett komprimerat utdrag ur tulltaxan beträffande vin. I vissa fall har tulltaxenumret också angivits.

- Vin /2204/ av färska druvor, inbegripet vin som tillsatts alkohol eller druvmust
- - Mousserande vin /2204 10/
 - - med en alkoholhalt av minst 8,5 volymprocent:
 - - - champagne /2204 10 11/
 - - - mousserande kvalitetsviner /2204 10 19/ från specificerade områden
 - - andra:
 - - - Asti spumante /22 04 10 91/ (Italienska mousserande viner med mindre än 8,5 volymprocent)
- - Annat vin samt druvmust vars jäsning har förhindrats eller avbrutits genom tillsats av alkohol /2204 10 99/

- på kärl rymmande högst 2 liter
 - vin i flaskor med champagnekork, som hålls på plats med fasthållningsanordning, med undantag av vin enligt 2204 10; vin på andra kärl, som vid 20 * C har ett tryck av minst 1 bar men mindre än 3 bar /2204 21 10/
 - andra:
 - med en verklig alkoholhalt av högst 13 volymprocent
 - kvalitetsviner från specificerade områden
 - vita:
 - Alsace /2204 21 11/
 - Bordeaux /2204 21 12/
- O.S.V., O.S.V.

Listningen i tulltaxan fortsätter sedan med övriga viner samt viner med högre alkoholhalter, t.ex. portviner, sherry m.m. Varje varuslag inom dessa områden specificeras sedan i detalj enligt ovan. Gemensamt för KN-nummer 2204 är att endast vindruvor (och tillsatserna alkohol och/eller druvmust) får användas för att alkoholdrycken skall få klassas som vin.

KN-nummer 2205 är reserverat för vermout och annat vin av färskas druvor, smaksatt med växter eller aromatiska ämnen.

KN-nummer 2206 upptar andra jästa drycker, t.ex. äppelvin (cider), päronvin och mjöd; blandningar av jästa drycker samt blandningar av jästa drycker och alkoholfria drycker, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans.

Odenaturerad etylalkohol med alkoholhalt av minst 80 volymprocent; etylalkohol och annan sprit, denaturerade, oavsett alkoholhalt har tilldelats KN-nummer 2207. Här finns bl.a. huvuddelen av det som vi benämner teknisk sprit.

KN-nummer 2208 registrerar odenaturerad etylalkohol av mindre än 80 volymprocent; sprit, likör och andra spritdrycker. T.ex. grappa, whisky, rom, genever etc. I förekommande fall även här indelat i undergrupper.

(Vatten har KN-nummer 2201, läskedrycker 2202, maltdrycker 2203 och ättika 2209.)

EG:s definitioner av vin, rådets direktiv om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker m.m.

Som nämnts ovan angavs i propositionen till alkohollagen att den svenska vindefinitionen inte ansågs komma i konflikt med EG:s definition av vin. Vad som då avsågs (prop. 1994/95:89 s. 86) var

artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Däri föreskrivs följande.

1. Den gemensamma organisationen av marknaden för vin skall omfatta regler om produktionen och kontrollen av utvecklingen av produktionskapaciteten inom vinodlingen, regler om enologiska metoder och processer, ett prissystem och regler om interventioner och andra marknadssanerande åtgärder, en ordning för handeln med tredje land samt regler om omsättning och övergång till konsumtion.
2. Den gemensamma organisationen av marknaden för vin skall omfatta följande produkter:

KN-nr	Varuslag
a) 2009 60	Druvsaft (inbegripet druvmust)
2204 30 91 2204 30 99	Annan druvmust, bortsett från druvmust i jäsning eller vars jäsning avbrutits på annat sätt än genom tillsats av alkohol
b) ex2204	Vin av färska druvor, inbegripet vin som tillsatts alkohol för destillation; druvmust, annan än sådan enligt nr 2009, bortsett från annan druvmust enligt nr 2204 30 91 och 2204 30 99
c) 0806 10 91 0806 10 99	Färska druvor, bortsett från bordsdruvor
2209 00 11 2209 00 19	Vinättika
d) 2206 00 10	Piquettevin
2307 00 11 2307 00 19	Vindruvor
2308 90 11 2308 90 19	Återstoder från vindruvspressning

Av artikel 1.4 i förordning (EEG) nr 822/87 framgår att följande definieras i bilaga 1 till förordningen:

- färska druvor, druvmust, druvmust i jäsning, druvmust i jäsning framställd av lätt torkade druvor, druvsaft, koncentrerad druvsaft, vin,

nytt, icke färdigjäst vin, vinättika, jäsningsrester, pressrester, piquettevin, vin som har tillsatts alkohol för destillation, och
 – följande produkter med ursprung inom gemenskapen: druvmust vars jäsnings har avbrutits genom tillsats av alkohol, koncentrerad druvmust, renad koncentrerad druvmust, vin som lämpar sig för framställning av bordsvin, bordsvin, likörvin, mousserande vin, mousserande vin tillsatt med koldioxid, pärlande vin och pärlande vin tillsatt med koldioxid.

Fr.o.m. den 1 augusti 2000 upphör förordning (EEG) nr 822/87 och ersätts med förordning (EG) nr 1493/99 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen för marknaden för vin. I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande.

1. Den gemensamma organisationen av marknaden för vin skall innehålla bestämmelser om produktionskapacitet för vin, marknadsmekanismer, producentorganisationer och branschorganisationer, oenologiska metoder och behandlingar, beteckningar, benämningar, presentation och skydd av produkterna, kvalitetsvin från specificerade områden (fso) samt handel med tredje land.
2. Den skall tillämpas på följande produkter:

	<i>KN-nr</i>	<i>Beskrivning</i>
(a)	2009 60	Druvsaft (inbegripet druvmust)
	2204 30 92	Annan druvmust, annan än den i jäsnings
	2204 30 94	eller vars jäsnings har avbrutits på annat sätt
	2204 30 96	än genom tillsats av alkohol
	2204 30 98	
(b)	ex2204	Vin av färska druvor, inbegripet vin som tillsatts alkohol; druvmust, annan än sådan enligt nummer 2009, uteslutet annan druvmust enligt undernummer 2204 30 92, 2204 30 94, 2204 30 96 och 2204 30 98
(c)	0806 10 93	Färska vindruvor andra än bordsdruvor
	0806 10 95	
	0806 10 97	
	2209 00 11	Vinättika
(d)	2209 00 19	
	2206 00 10	Piquettevin
	2307 00 11	Vindruv
	2307 00 19	
	2308 90 11	Återstoder från vindruvspressning
	2308 90 19	

Av artikel 1.3 i förordning (EG) nr 1493/99 framgår att det i bilaga 1 till förordningen finns definitioner av de produktbeteckningar som används i förordningen. Följande produktbeteckningar definieras i detalj:

- Färska druvor
- Druvmust
- Delvis jäst druvmust
- Delvis jäst druvmust framställd av lätt torkade druvor
- Färsk druvmust vars jäsning har avbrutits genom tillsats av alkohol
- Koncentrerad druvmust
- Rektifierad koncentrerad druvmust
- Druvsaft
- Koncentrerad druvsaft
- Vin (Den produkt som framställs uteslutande genom total eller partiell alkoholjäsning av krossade eller okrossade färska druvor eller av druvmust.)
- Ungt icke färdigjäst vin
- Vin som lämpar sig för framställning av bordsvin
- Bordsvin
- Likörvin (= starkvin med en alkoholhalt av lägst 15 och högst 22 volymprocent)
- Mousserande vin
- Mousserande vin tillsatt med koldioxid
- Pärlande vin
- Pärlande vin tillsatt med koldioxid
- Vinättika
- Vindruv (= specificerade rester)
- Återstoder från vindruvpressning (= övriga rester)
- Piquettevin (= vin som framställs av restprodukter)
- Vin som har tillsatts alkohol för destillation
- Vin av övermogna druvor

Benämningen av vin definieras även i rådets förordning (EEG) nr 2392/89 av den 24 juli 1989 om allmänna bestämmelser om beskrivning och presentation av vin och druvmust enligt följande. Fr.o.m. 1 augusti 2000 upphör förordningen (jfr artikel 81 i förordning EG nr 1493/99).

Artikel 43

1. Benämningen

- a) "vin" skall förbehållas produkter som motsvarar definitionen i punkt 10 i bilaga 1 till förordning (EEG) nr 822/87,
- b) "bordsvin" skall förbehållas produkter som motsvarar definitionen i punkt 13 i samma bilaga.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om harmonisering av lagstiftningen, kan medlemsstaterna trots punkt 1 tillåta

- användningen av ordet "vin" tillsammans med namnet på en frukt i sammansatta beteckningar för att beskriva produkter som framställs genom jäsnings av andra frukter än druvor,
- andra sammansatta beteckningar som innehåller ordet "vin".

Om sådana sammansatta beteckningar används, skall varje möjlighet till förväxling med de produkter som avses i punkt 1 undvikas.

Därutöver finns rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1982 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker. Här finns närmare definitioner för öl, vin, andra jästa drycker än vin och öl, s.k. mellanprodukter samt etylalkohol med kopplingar till KN-nummer i tulltaxan (ovan). Bortsett från fastställande av skattesatser föreskrivs i direktivet angående de olika produkterna följande.

Med *öl* avses varje vara enligt KN-nummer 2203 eller varje vara som innehåller en blandning av öl och alkoholfria drycker enligt KN-nummer 2206, i båda fallen med en faktisk alkoholhalt räknat på volym som överstiger 0,5 procent.

Med *vin* används dessa beteckningar med de betydelser som anges:

1. *icke-mousserande vin*; varor enligt KN-nummer 2204 och 2205 utom mousserande vin såsom det definieras nedan
 - med en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent men inte 15 volymprocent, om den alkohol som ingår i den färdiga produkten uteslutande kommer från jäsnings
 - med en faktisk alkoholhalt som överstiger 15 volymprocent men inte 18 volymprocent, om de är framställda utan någon tillsats och om den alkohol som ingår i den färdiga produkten uteslutande kommer från jäsnings
2. *mousserande vin*; varor enligt KN-nummer 2204 10, 2204 21 10, 2204 29 10 och 2205 som

- är tappade på buteljer med champagnekorkar som hålls på plats av bindningar eller fästansordningar eller har ett övertryck på grund av koldioxid i lösning om minst tre bar,
- har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent men inte 15 volymprocent, om den alkohol som ingår i den färdiga produkten uteslutande kommer från jäsnings.

Övriga icke-mousserande jästa drycker (än vin och öl) definieras som varor enligt KN-nummer 2204 och 2205 men som inte nämns i föregående stycke ovan, och varor enligt KN-nummer 2206, utom övriga mousserande jästa drycker såsom dessa definieras nedan och alla varor som omfattas av begreppet öl, om deras faktiska alkoholhalt

- överstiger 1,2 volymprocent men inte 10 volymprocent,
- överstiger 10 procent men inte 15 volymprocent och om den alkohol som ingår i produkten uteslutande kommer från jäsningsen.

Övriga mousserande jästa drycker (än vin och öl) definieras som varor enligt KN-nummer 2206 00 91 samt de varor enligt KN-nummer 2204 10, 2204 21 10, 2204 29 10 och 2205 som inte nämns under begreppet vin ovan om de

- är tappade på buteljer med champagnekorkar som hålls på plats av bindningar eller fästansordningar eller har ett övertryck på grund av koldioxid i lösning om minst tre bar,
- har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent men inte 13 volymprocent,
- har en faktisk alkoholhalt som överstiger 13 volymprocent men inte 15 volymprocent och den alkohol som ingår i den färdiga produkten uteslutande kommer från jäsnings.

Med *mellanprodukter* avses alla produkter med en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 men inte 22 volymprocent, som är hänförliga till KN-nummer 2204, 2205 och 2206 men som inte har omnämnts ovan. Utan hinder av bestämmelserna om övriga jästa drycker än vin och öl får medlemsstaterna behandla som mellanprodukt varje icke mousserande jäst dryck som ryms inom tillämpningsområdet för övriga icke-mousserande jästa drycker med en faktisk alkoholhalt som överstiger 5,5 volymprocent och som inte uteslutande kommer från jäsnings, och varje mousserande jäst dryck som ryms inom tillämpningsområdet för övriga mousserande jästa drycker med en faktisk alkoholhalt som överstiger 8,5 volymprocent och som inte uteslutande kommer från jäsnings.

Med *etylalkohol* avses

- varor som har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent och är hänförliga till KN-nummer 2207 och 2208, även om dessa produkter utgör en del av en vara som ryms inom ett annat kapitel av Kombinerade nomenklaturen,
- varor enligt KN-nummer 2204, 2205 och 2206 som har en faktisk alkoholhalt räknat på volym som överstiger 22 volymprocent,
- varor som innehåller drickbar sprit, vare sig i lösning eller inte.

Spritdryck definieras även i rådets förordning (EEG) nr 1576/89 av den 29 maj 1989 om allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av spritdrycker enligt följande.

Artikel 1

1. Denna förordning fastställer allmänna bestämmelser för definition, beteckning och presentation av spritdrycker.

2. I denna förordning avses med spritdryck en alkoholhaltig vätska

- som är avsedd att konsumeras av människor
- som har speciella organoleptiska egenskaper och – utom för de produkter som anges under punkt 1 i bilaga 3 – en lägsta alkoholhalt av 15 volymprocent, och
- som har framställts
 - antingen direkt genom destillation av naturligt jästa produkter, med och/eller utan tillsats av aromämnen, eller genom lakning av vegetabiliska ämnen eller tillsats av aromämnen, socker och/eller andra sötningsmedel upptagna i punkt 3 a eller andra jordbruksprodukter till jordbruksalkohol eller till destillat, som härrör från jordbruksprodukter, eller till sprit som den definieras i denna förordning, eller
 - genom att en spritdryck blandas med
 - en eller flera andra spritdrycker
 - jordbruksalkohol, destillat som härrör från jordbruksprodukter eller sprit,
 - en eller flera alkoholdrycker, eller
 - en eller flera drycker.

Drycker som omfattas av KN-nummer 2203 00, 2204, 2205, 2206 00 och 2207 skall inte anses vara spritdrycker.

Englands definition av "jästa drycker"

Englands Alcoholic Liquor Duties Act innehåller en definition av jästa produkter som inte är öl eller vin enligt EG:s förordningar. Dessa kallas för "made-wine" och avser produkter som är framställda genom jäsning "of any substance" eller genom blandning av sådan produkt med annan dryck och som inte är vin, öl, spritdryck eller cider.

3.1.5 Överväganden och förslag

Enligt direktiven skall Alkoholutredningen bl.a. utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Det finns därför anledning att — utöver de ovan nämnda problemen med om mäsk är sprit eller vin enligt svensk lag — se över de svenska sprit- och vindefinitionerna.

När lagregeln om vintillverkning ändrades i alkohollagen i förhållande till LTD:s strängare regler fick detta betydelse även för den s.k. mäsk. Av Svea Hovrätts dom ovan (se avsnitt 3.1.3) framgår att det, åtminstone i det aktuella målet, inte "räckte" med att en bestämmelse om mäsk hade införts i 1 kap. 2 § andra stycket alkohollagen. I och med hovrättens resonemang bl.a. om att fruktämnen kan tillsättas i slutskedet av jäsningen går det inte att skilja mäsk från vin. Om detta resonemang är riktigt kan således hävdas att all jäst vätska, som inte är starköl eller öl, är vin. Därmed är detta en fullt laglig tillverkning. Gränsen för spritdryck går då vid 22 volymprocent. För att uppnå denna alkoholhalt måste dock mäsk/vinet destilleras eller förskäras, dvs. sprit tillsätts.

Anledningen till förbudet mot beredande av mäsk är att försvåra olovlig tillverkning av sprit- eller spritdryck. Avsikten med att bereda mäsk är ju inte att dricka den, utan att den skall destilleras i en destillationsapparat för att därigenom bli sprit. Emellertid kan vilken jäst blandning som helst, t.ex. "snabbvin", också destilleras med samma resultat. Gränsdragningen mellan mäsk och vin beror då på hur man definierar begreppet mäsk. Sågs t.ex. uttryckligen att en blandning av enbart socker, jäst och vatten är mäsk, och skall vara förbjudet att tillverka, räcker det med att någon annan substans dessutom används för att kringgå förbudet. Enligt den ovan nämnda domen i Svea Hovrätt kan det dessutom vara möjligt att tillsätta smakämnen senare i processen. Att införa bestämmelser om förhållande mellan fruktsaft och sockertillsats vid vintillverkning skulle visserligen göra de flesta framställningsmetoder av mäsk olovliga. Detta för dock med sig att beredning av maskrosvin åter blir olovlig, såvida man inte gör ett

undantag just för denna produkt. En "mäsk" som bereds med fruktsaft som bas är dock inte möjlig att förbjuda.

Diskussionerna ovan om gränsdragningen mellan mäsk, vin och sprit visar, enligt utredningens mening, att den svenska spritdefinitionen behöver förtydligas. Utredningen ifrågasätter om det är lämpligt att upprätthålla en bestämmelse om att alla vätskor som innehåller mer än 2,25 procent alkohol är sprit (med undantag för vin, starköl och öl). Detta leder, som framgår av hovrättsdomen, till ett visst cirkelresonemang när det gäller gränsen mellan sprit, mäsk och vin. Med tillägget att en vätska som innehåller alkohol som uppkommit enbart genom jäsning inte anses som sprit uppnås en bättre överensstämmelse med EG:s spritdefinitioner och med den allmänna uppfattningen om vad som är sprit. Spritdefinitionen kommer därmed inte att täcka mäsk. Att bereda mäsk blir då inte i sig otillåtet utan avgörande blir om syftet är att framställa sprit eller att framställa vin. Vilket syftet är får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. om den som berett mäskan också innehar en olovlig destillationsapparat. Även ingredienserna har självfallet betydelse vid denna bedömning.

Med hänsyn till att begreppet mäsk förekommer i ansvars- och förverkandebestämmelserna i 10 resp. 11 kap. finns, trots ändringen av spritdefinitionen, skäl att även i fortsättningen ha en definition av vad som avses med mäsk. Denna bör utformas så att den inte omfattar vätskor med lägre alkoholhalt än 2,25 volymprocent. Den bör inte heller omfatta vin, fruktvin, starköl eller öl (se nedan).

När det gäller ingripande mot olovlig sprittillverkning vill Alkoholutredningen också peka på alternativet att åtala för försök eller förberedelse för brott (10 kap. 9 §). Påträffas dunkar med mäsk i samma lokal som hembränningsapparat, olovligt tillverkad sprit, reningsrör med aktivt kol m.m. torde det i allmänhet vara ganska uppenbart vad mäskan skall användas till. Det är då i princip ointressant hur mäskan har framställts. (Jämför med den i avsnitt 3.1.3 refererade domen i Göta Hovrätt 1999-11-30.)

Utom begränsningen av spritdefinitionen bör definitionen av vin stramas upp så att den inte omfattar något som täcks av definitionerna av sprit eller spritdryck. Utgångspunkten bör enligt utredningens mening här vara att vin framställs genom jäsning av druvor eller druvmust, eventuellt med viss tillsats av sprit (s.k. förskuret vin). F.n. definierar dock svensk lagstiftning alkoholdrycker som har framställts genom jäsning även av annat än druvor eller druvmust som vin. I EG-rätten finns en annan benämning för dessa produkter. Enligt rådets direktiv 92/83/EEG kallas dessa drycker för "övriga icke-mousserande jästa drycker" samt begreppet "mellanprodukter" för "övriga icke-

mousserande jästa drycker med en faktisk alkoholhalt som överstiger 5,5 volymprocent och som inte uteslutande kommer från jäsning". I Sverige finns en lång tradition av att tillverka alkoholdrycker av annat än vindruvor, t.ex. äpplen och rabarber. Dessa produkter brukar benämnas "äppelvin", "rabarbervin" etc. Utredningen menar att dessa produkter bör ha en annan benämning även i den svenska lagstiftningen. EG:s begrepp låter emellertid något främmande för svenska förhållanden, och utredningen föreslår därför att dessa alkoholdrycker i stället får benämningen fruktvin. En ny paragraf införs i alkohollagen med en definition för fruktviner, enligt vilken framställningen kan ske genom jäsning av — förutom bär, frukt och växtdelar — även genom jäsning av andra naturliga ämnen eller substanser. (Jämför med Englands definition av jästa drycker i föregående avsnitt.) Med en sådan beskrivning inbegrips även tillverkning av exempelvis mjöd, som framställs genom jäsning av honung. Honung är ju varken "bär, frukt eller andra växtdelar", och mjöd är därigenom enligt nuvarande definition egentligen en spritdryck. De s.k. fruktvinerna skall omfattas av samma bestämmelser som vin, t.ex. när det gäller serveringsstillstånd.

Av alkoholdryckerna återstår slutligen de s.k. maldryckerna, som alkohollagen definierar som en jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne. I Sverige skiljer vi mellan lättöl med en alkoholhalt som ej överstiger 2,25 volymprocent (eg. lättdryck enligt 1 kap. 7 § alkohollagen), öl med en alkoholhalt som överstiger 2,25 men ej 3,5 volymprocent samt starköl som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol. Över den första gränsen (2,25 volymprocent) gäller alkohollagens bestämmelser med exempelvis åldersgräns på 18 år och över den andra gränsen (3,5 volymprocent) gäller att varan inte får säljas för konsumtion på annat sätt än genom Systembolaget eller på restaurang med serveringstillstånd. Dessutom finns en skattegräns vid 2,8 volymprocent, som delar upp det s.k. folkölet i två grupper, samt "mellanöl" för starköl med en alkoholstyrka som ej överstiger 4,5 volymprocent. De svenska bestämmelserna för öl bygger på en långvarig tradition och tar främst sikte på hur öl av olika alkoholstyrka skall få säljas. Öldefinitionen är inte i konflikt med någon EG-rättslig reglering och det saknas anledning att nu ändra den.

3.2 Vissa försäljningsregler för Systembolaget m.m.

Utredningens förslag: Detaljhandelsmonopolet ges rätt att sälja spritdrycker, vin och starköl vid auktion för annans räkning. Närmare riktlinjer ges i avtalet mellan staten och bolaget. Vidare skall retur försäljning av enstaka partier och produkter få ske till någon som har rätt att bedriva partihandel med sådana varor. Även innehavare av serveringstillstånd ges rätt till sådan återförsäljning. Kronofogdemyndighet ges rätt att sälja utmäta varor.

Allmänt

Sedan 1900-talets början får detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl endast bedrivas av Systembolaget AB. Även tillverkning och övrig handel med alkoholdrycker drevs av ett statligt monopolbolag ända fram till alkohollagens ikraftträdande den 1 januari 1995. Som en följd av EES-avtalet avskaffades monopolen på tillverkning, import, export och partihandel, men i förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EG/EU slog Sverige dock vakt om detaljhandelsmonopolet av folkhälsoskäl. Systembolagets monopol behölls efter en ensidig deklaration från svensk sida.

Efter EU-inträdet spekulerades det i om monopolet var förenligt med EG-rätten, där det föreskrivs att statliga handelsmonopol skall anpassas så att de inte är diskriminerande. Det finns också förbud mot nationell lagstiftning som utgör handelshinder. Genom det s.k. Franzén-målet, där en livsmedelshandlare i Skåne sålde vin i sin butik, prövades Systembolagets detaljhandelsmonopol av EG-domstolen, som i oktober 1997 fann att Systembolagets verksamhet inte var diskriminerande och inte heller utgjorde ett handelshinder. Domstolen fäste också vikt vid att monopolet är grundat på folkhälsoskäl.

Vissa anpassningar av den svenska alkoholpolitiken i övrigt var dock nödvändiga med hänsyn till EG-domen. Bl.a. sänktes omedelbart ansöknings- och tillsynsavgifterna för tillverknings- och partihandelstillstånd. De särskilda partihandelstillstånden avskaffades den 1 januari 2000 och i Alkoholutredningens betänkande Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60) föreslås att även tillverkningstillstånden skall avskaffas. Tyngdpunkten i den rent alkoholpolitiska kontrollen har med dessa förändringar tydligare lagts vid ledet närmast konsumenten, dvs. detaljhandel och servering. Parallellt med detta har åtgärder

vidtagits för att motverka förekomsten av smuggelsprit och hembränt genom både lagstiftning och opinionsinsatser.

EG-domstolens beslut gav detaljhandelsmonopolet EG-rättslig acceptans och betraktas av monopolets försvarare som en seger för folkhälsan. Detta innebär emellertid inte att formerna för Systembolagets verksamhet är given en gång för alla. Utan att göra avkall på de alkoholpolitiska grundvärderingarna föreslog regeringen i propositionen 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor, m.m. en rad förändringar för att förbättra servicen för Systembolagets kunder. Förslagen var att systembutikernas öppettider får utsträckas till klockan 20.00 vardagar och inför storhelger får butikerna även hålla öppet på lördagar. Dessutom skall särskilda butiker med begränsat sortiment inrättas vid centrumanläggningar runt om i Sverige, som i dag saknar systembutik, och öppethållande alla lördagar genomförs på försök i vissa områden i landet. Vidare ges Systembolaget rätt att importera spritdrycker, vin och starköl i samband med beställningar från privatkunder samt att ta emot betalning med olika former av konto- eller kreditkort. I propositionen finns en klar strävan att bl.a. genom dessa förändringar förstärka Systembolagets legitimitet. Ett av syftena med detta är att därigenom flytta över delar av den illegala alkoholförsäljningen till de legala försäljningskanalerna. Den 19 november 1999 beslutade riksdagen i enlighet med propositionen. Förändringarna trädde i kraft den 1 januari 2000.

Avtalet mellan staten och Systembolaget

I avtalet mellan Systembolaget AB och staten av den 22 december 1994 uttalas att bolagets affärsidé är att vara ett modernt, effektivt detaljhandelsföretag som med ansvar säljer alkoholdrycker och förmedlar dryckeskultur. Avtalet innehåller 18 punkter. Av relevans för de frågor som behandlas i detta avsnitt är följande.

2. Bolaget skall vara det i 5 kap. 1 § alkohollagen föreskrivna detaljhandelsbolaget. Bolaget skall utöva sin verksamhet så att samhällsliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtion i möjligaste mån förebyggs.
3. Bolaget får inte bedriva annan verksamhet än sådan som har omedelbart samband med bolagets rättigheter enligt alkohollagen.
5. Bolagets åtgärder för marknadsföring och produktinformation skall vara opartiska och oberoende av produkternas ursprungsland. Bolaget

skall, med beaktande av i lag angivna begränsningar för marknadsföring av alkoholdrycker, verka för att nya produkter blir kända för kunderna.

9. Det åligger bolaget att bedriva detaljhandel på sätt som förutsätts i alkohollagen. Verksamheten skall bedrivas rationellt och kunderna ges god service. Vid prissättning skall beaktas att bolaget får täckning för sina kostnader och att staten får skälig avkastning på kapitalet. Onödig fördyring av varorna skall undvikas. Verksamheten skall utövas i egen drift.

13. Bolaget beslutar om tider för öppethållande i systembutikerna enligt de riktlinjer som har beslutats av riksdagen.

16. Får bolaget tillstånd¹ av Alkoholinspektionen att bedriva sådan partihandel som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket alkohollagen, är bolaget skyldigt att se till att partihandeln får bära sina egna kostnader. Bolagets handelsvillkor skall vara opartiska och stå i överensstämmelse med de villkor som i övrigt tillämpas inom branschen. Bolaget skall visa stor återhållsamhet i marknadsföringen av sin partihandel.

Av avtalet framgår att Systembolaget, med beaktande av alkoholens skadeverkningar, skall ge kunderna god service och bl.a. verka för att nya produkter blir kända.

Ärendet

Systembolaget har i en skrivelse till Socialdepartementet 1998-03-04 hemställt om att Systembolaget skall ges rätt att bedriva auktioner av vin och spritdrycker samt anordna vinprovningar under vissa förutsättningar. Anledning till framställningen är att bolaget vill kunna tillmötesgå intresset bland Systembolagets kunder både vad gäller att få provsmaka framför allt nyhetsutsläpp och viner i de övre prisklasserna samt att kunna köpa och sälja samlarobjekt på auktion. (Alkoholutredningen behandlar frågan om vinprovningar i avsnitt 4.7.)

I skrivelsen aktualiserades också en annan i fråga. I dag får Systembolaget bedriva partihandel endast till dem som har serverings-tillstånd. Detta innebär att bolaget har svårigheter med att kunna

¹ De särskilda partihandelstillstånden har upphört 1 januari 2000. För Systembolagets del har stadgats en särskild rätt att bedriva partihandel med vissa i lagen angivna begränsningar (5 kap. 1 § andra och tredje styckena).

avyttra lager och enstaka produkter. Regeringen har överlämnat dessa frågor till Alkoholutredningen för närmare överväganden.

3.2.1 Vin- och spritauktioner

Bakgrund

Det finns ett stort antal människor, som är seriöst intresserade av viner som en hobby, och även som en investering. Möjligheten att odla detta intresse är dock starkt begränsad i Sverige. Det finns exempelvis ingen (laglig) möjlighet för vinsamlare att sälja, köpa eller byta viner med varandra. En vinsamlare, eller en person som fått ärva värdefulla flaskor, måste därför vända sig utomlands för att kunna avyttra några produkter. En sådan utförelse av spritdrycker, vin eller starköl är inte heller helt problemfri från lagteknisk synpunkt.

Lagtekniska problem

I och med att det finns ett monopol i Sverige på all detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl innebär detta — med undantag för servering på restauranger med serveringstillstånd — att andra former av försäljning direkt till konsument är förbjudna. Detta förbud träffar all försäljning av alkoholdrycker vid sidan av Systembolaget, t.ex. Internethandel och s.k. langning. Auktion av alkoholdrycker är inte specifikt reglerat i alkohollagstiftningen, utan vilka försäljningsformer som är tillåtna eller inte följer av andra regler. Så kan t.ex. en partihandlare eller tillverkare anordna vinauktioner för andra som har rätt att bedriva partihandel och till innehavare av serveringstillstånd utan att det i princip strider mot alkohollagens regler. Det finns heller inget uttryckligt förbud för Systembolaget att anordna försäljning via auktion av varor ur det "egna" sortimentet, men en sådan förändring av försäljningsformen synes inte kunna genomföras utan lagändring. Idén med vinauktioner är vidare i första hand att kunna köpa och sälja viner med ett stort samlarvärde. Dessa viner finns i regel i privat ägo, och inte hos importörer eller i Systembolagets ordinarie sortiment.

Överväganden och förslag

Grundprincipen för den svenska alkoholpolitiken är att motverka alkoholens skadeverkningar. Samtidigt är alkoholdrycker ett naturligt inslag i många människors liv och flertalet svenskar använder alkohol utan att konsumtionen medför skaderisker. Restriktionerna i alkoholhanteringen bör därför begränsas till sådana som av en bred allmänhet uppfattas som meningsfulla. Under förutsättning att vinauktioner förbehålls syftet att endast omfatta värdefulla samlarobjekt — vilka dessutom ofta inte ens konsumeras — är det svårt att se några alkoholpolitiska olägenheter i samband med att sådana varor skulle få säljas på särskilda auktioner. De produkter som dylika auktioner skulle omfatta kan svårligen uppfattas som uppmuntrande till missbruk.

Genom detaljhandelsmonopolet är det endast Systembolaget som får bedriva försäljning av spritdrycker, vin och starköl direkt till konsument. Auktion är också en form av direktförsäljning. Att öppna nya försäljningskanaler utanför Systembolaget skulle kunna innebära att detaljhandelsmonopolet urholkas. Skall auktioner av alkoholdrycker tillåtas måste, enligt Alkoholutredningens mening, sådan försäljning i så fall ske genom Systembolagets försorg. En sådan möjlighet bör i princip begränsas till att omfatta endast varor med ett visst samlarvärde. Med hänsyn till att bolagets monopolställning även medför vissa skyldigheter är det också nödvändigt att slå fast att bolaget, i dessa fall, inte är skyldigt att ta emot alla produkter som erbjuds för auktion. Dessa begränsningar bör göras för att undvika att auktioner används för andra syften, t.ex. att marknadsföra nya spritdrycker, alkoholisk m.m.

Utöver ett tillägg i alkohollagen, vilket gör det möjligt för detaljhandelsmonopolet att kunna ta emot spritdrycker, vin eller starköl för auktionsändamål, förutsätter en rätt att bedriva auktionsverksamhet vissa tillägg i Systembolagets avtal med staten. Dessa bör innebära bl.a. att bolaget för privatpersoners räkning får disponera alkoholvaror för auktionering och att bolaget har rätt att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna i samband med detta. Auktionsvarorna måste uppfylla vissa kvalitetsnormer, vilka får fastställas i särskild ordning. Auktionsförrättning får vidare endast äga rum under Systembolagets ordinarie öppettider.

3.2.2 Partihandelsrätten

Bakgrund

Den tidigare monopoliserade partihandeln ersattes i och med alkohollagens tillkomst år 1995 med ett tillståndssystem. För att kunna ge restaurangerna fullgod service även med den nya ordningen gavs Systembolaget rätt att bedriva partihandel till innehavare av serveringstillstånd. Det underströks i propositionen till alkohollagen att bolagets partihandelsrätt inte fick användas i andra syften. I de allmänna övervägandena anfördes bl.a. följande (s. 55).

Systembolaget kan dock ej få något tillstånd som innefattar rätt att importera, exportera eller tillverka alkoholdrycker. För att garantera detaljhandelsmonopolets opartiskhet får inga länkar finnas mellan detaljhandelsmonopolet och egen tillverkning, import och export. Systembolagets verksamhet skall även framdeles koncentreras till den alkoholpolitiskt betingade kärnverksamheten, dvs. försäljning över disk. Bolaget bör dock inte förhindras att söka tillstånd att bedriva partihandel genom att sälja varor vidare till restauranger. En sammanblandning av monopoliserad detaljhandel och konkurrensutsatt partihandel bör dock undvikas. Det är därför ett krav att den konkurrensutsatta partihandeln i Systembolaget får bära sina kostnader så att inte bolaget otillbörligt utnyttjar den monopoliserade detaljhandeln i priskonkurrens med annan partihandel. Det bör därför ankomma på Konkurrensverket att inom ramen för sina konkurrensvårdande uppgifter uppmärksamma detta.

I samband med förslaget om att ersätta partihandelstillstånden med en rätt att bedriva partihandel under vissa i lagen angivna förutsättningar föreslog regeringen i propositionen 1998/99:134 *Vissa alkoholfrågor*, m.m. att Systembolagets begränsade partihandelsrätt skulle vara kvar. Efter beslutet i riksdagen lyder den nya lagtexten i 5 kap. 1 § tredje stycket numera.

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd.

I propositionens författningskommentar (s. 181) anges att ändringen är föranledd delvis av den nya ordningen men också för att förtydliga att det inte är meningen att Systembolaget skall sälja varor i parti till andra

än restauranger. De grundläggande tankarna från propositionen till alkohollagen gäller således fortfarande.

Tillämpningssvårigheter

Systembolagets hemställan om utökad rätt att bedriva partihandel har inget samband med önskemål om att konkurrera med andra partihandlare. En strikt tillämpning av nuvarande regler medför emellertid olyckliga konsekvenser genom att returer av osålda partier inte är möjliga. Detta kan i förlängningen tvinga bolaget att makulera alkoholvaror som till slut inte är tjänliga för konsumtion.

Dessa problem har ingen avgörande betydelse för Systembolagets verksamhet, men upplevs ibland som resursslöseri och att regleringen är onödigt stelbent. Eventuell rätt till s.k. återförsäljning av osålda partier och enstaka produkter till partihandlare drabbar inte andra aktörer på marknaden. I nästan samtliga fall en återförsäljning är aktuell skulle denna ske till samma partihandlare som en gång sålde varan till Systembolaget. Partihandlaren har då möjlighet att sälja varan vidare till sina andra kunder. Detta är vanligt förekommande inom de flesta andra affärsområden.

Detaljhandelsbolaget måste planera för temporär lagerhållning av vissa säsongsvoror i butiker runt om i landet. Det gäller exempelvis glögg inför julhelgen, mousserande viner inför nyårshelgen och franska primörviner. Primörvinerna måste dessutom köpas redan vid skörden, två år innan försäljning av varan kan ske. Allmänhetens efterfrågan av dessa produkter varierar inte bara från år till annat utan även lokalt. Av naturliga skäl händer det därför av och till att Systembolaget har "förköpt" sig på vissa produkter. Om varorna inte kan avyttras genom den ordinarie verksamheten innebär detta ökade kostnader för bolaget i form av lager- och distributionskostnader samt t.o.m. i form av makulering.

Överväganden och förslag

Begränsningen av Systembolagets partihandelsrätt har tillkommit för att undvika sammanblandning av monopoliserad detaljhandel och konkurrensutsatt partihandel och för att bolaget inte skall kunna bedriva konkurrerande verksamhet med andra partihandlare. Detta gäller naturligtvis fortfarande, men frågan är om den nuvarande regeln träffar mer än vad som är motiverat. Enligt Alkoholutredningens mening faller återförsäljning av varor något vid sidan av partihandel i

vanlig mening och synes inte kunna komma i konflikt med de önskemål som föranlett den nuvarande regeln. Några problem från konkurrenssynpunkt torde sålunda inte uppkomma om återförsäljning tillåts. Från alkoholpolitisk synpunkt synes detta betydelselöst. Enligt utredningens mening saknas därför skäl att motsätta sig att Systembolaget får sälja tillbaka enstaka partier och produkter till partihandlare.

Utredningen föreslår alltså att från begränsningen av detaljhandelsmonopolets partihandelsrätt undantas sådan retur försäljning, genom ett tillägg i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Detta väcker också frågan om de liknande behov som kan uppstå för en innehavare av serveringstillstånd. Utredningen menar att motsvarande rätt till återförsäljning bör införas för dem genom ett tillägg i 4 kap. 1 §.

Det förekommer vidare att kronofogdemyndigheter utmäter spritdrycker, vin och starköl efter beslut om indrivning av obetalda skulder. Med dagens regler kan kronofogdemyndigheten inte avyttra dessa drycker. Enligt utredningens mening bör denna myndighet ges rätt till att sälja sådana varor till någon som är berättigad att bedriva partihandel eller till Systembolaget. Detta kan lämpligen ske genom ett tillägg i 4 kap. 6 §.

3.3 Register m.m.

Utredningens förslag: Centralt skall endast finnas ett register över innehavare av serveringstillstånd m.fl. jämte försäljningsvolymerna m.m., vilket är avsett för uppföljning och utvärdering samt statistik. Kommunerna ges ökade möjligheter att själva ta in uppgifter, bl.a. om domar i brottmål.

3.3.1 Bakgrund

I propositionen till alkohollagen (1994:95/89 s. 79 f) anfördes att avvecklingen av alkoholmonopolen för tillverkning och partihandel medförde att den nya myndigheten, Alkoholinspektionen, måste få tillgång till uppgifter för att rätt kunna bedöma en sökandes förutsättningar för att erhålla ett tillverknings- eller partihandelstillstånd samt kunna utföra en effektiv och verkningfull tillsyn. Dessutom skulle Alkoholinspektionen ta över Socialstyrelsens samlade tillsynsansvar på alkoholområdet vilket krävde en bred informationsbas i den uppföljande, rådgivande och vägledande verksamheten. Inspektionens infor-

mationssystem skulle därför omfatta samtliga tillståndshavare enligt alkohollagen, dvs. oavsett om tillståndet meddelats av Alkoholinspektionen eller av en kommun.

Ett tillståndsregister skulle därför föras hos den nya centrala tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Med hänsyn till att registret för sin funktion bl.a. måste innehålla vissa känsliga personuppgifter ansåg regeringen att den grundläggande regleringen skulle tas in i själva alkohollagen.

3.3.2 Gällande bestämmelser

De centrala bestämmelserna om ovannämnda register finns i 12 kap. *alkohollagen* och lyder som följer.

3 § Registret får innehålla uppgifter om

1. den som har tillstånd,
2. den som har haft tillstånd,
3. den vars ansökan om tillstånd är föremål för prövning och
4. den som tidigare har ansökt om tillstånd men vars ansökan har avslagits, avvisats eller avskrivits.

Regeringen får meddela föreskrifter om registrering av uppgifter i fråga om olika företrädare för en verksamhet.

4 § I registret får beträffande de som avses i 3 § första stycket 1 eller 3 registreras

1. uppgift om namn eller firma, person-, registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer,
2. uppgift om dom i brottmål, såvitt avser domstol, domsnummer, utgången i målet och tillämpade bestämmelser,
3. uppgift om förekomst av ärende hos polis- eller åklagarmyndighet, såvitt avser diarienummer eller motsvarande beteckning,
4. uppgift om registrering av mervärdesskattskyldighet, punktskattskyldighet och upplagshavare enligt skattelagstiftningen,
5. uppgift om konkurser samt restförda skatter och avgifter,
6. uppgift om den verksamhet som tillståndet avser och om de villkor som har meddelats för denna,
7. uppgift om överträdelse av föreskrifter och meddelade villkor samt om utförda inspektioner och
8. i den utsträckning regeringen närmare föreskriver, annan uppgift som har särskild betydelse för handläggningen av ärenden enligt denna lag och inte utgör personuppgift av känslig natur.

Uppgifter som avses i första stycket 2 och 3 får endast registreras i den mån de har betydelse för rätt till tillstånd enligt denna lag.

I registret får beträffande den som avses i 3 § första stycket 2 eller 4 registreras uppgift som anges i första stycket 1 och 6.

Dessutom finns bestämmelser om att uppgifter till registret får hämtas från andra statliga eller kommunala myndigheter och även för vissa ändamål får lämnas ut för samkörning med andra register.

I *alkoholförordningen (1994:2046)* anges närmare vem och vad som får registreras:

6 § Alkoholinspektionen får, med de begränsningar som följer av 12 kap. 3 § alkohollagen (1994:1738), registrera uppgifter om följande företrädare för en tillståndspliktig verksamhet:

1. serveringsansvarig person enligt 6 kap. 3 § alkohollagen,
2. delägare i fåmansföretag eller i fåmansägt handelsbolag,
3. styrelseledamot,
4. verkställande direktör,
5. firmatecknare.

7 § Uppgift som avses i 12 kap. 4 § första stycket 2 alkohollagen (1994:1738) får registreras endast om tillståndshavaren eller sådan företrädare som nämns i 6 § i denna förordning har funnits skyldig till följande brott:

1. brott mot brottsbalken,
2. brott mot alkohollagen (1994:1738),
3. brott mot lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.,
4. brott mot lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.,
5. brott mot lagen (1977:293) om handel med drycker,
6. brott mot narkotikastrafflagen (1968:64),
7. brott mot lagen (1960:418) om straff för varusmuggling,
8. brott mot skattebrottslagen (1971:69),
9. brott mot lagen (1986:436) om näringsförbud,
10. brott mot lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
11. brott mot lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
12. brott mot 1 § andra stycket, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
13. brott mot vapenlagen (1996:67),
14. brott mot vapenförordningen (1996:70),
15. brott mot livsmedelslagen (1971:511),
16. brott mot aktieföretagslagen (1975:1385),
17. brott mot lotterilagen (1994:1000),
18. brott mot lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel,

19. brott mot ordningslagen (1993:1617),
20. brott mot lagen (1987:375) om förbud mot s.k. bastuklubbar och andra liknande verksamheter,
21. brott mot miljöbalken,
22. brott mot lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, eller
23. brott mot lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktig ursprungsdeklaration m.m.

I oktober 1998 trädde *personuppgiftslagen (1998:204)* i kraft. Den ersatte datalagen (1973:289) som samtidigt upphörde att gälla. Lagen bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Lagen är uppbyggd efter en s.k. hanteringsmodell med generella regler som skall täcka in alla tänkbara områden där personuppgifter kan förekomma. För svensk lagstiftning är detta något främmande, och regeringen anförde i propositionen 1997/98:44 (s. 37) att Sverige skall utnyttja sitt inflytande i Europeiska unionen för att försöka åstadkomma en annan ordning på detta område. Vad som då åsyftas är en s.k. missbruksmodell som i stället för generella regler tar sikte på oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Regeringen har dock gjort den bedömningen att det f.n. inte går att genomföra EG-direktivet på annat sätt än enligt den s.k. hanteringsmodellen.

Personuppgiftslagen omfattar både automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av personregister. Särregler i annan lagstiftning tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen. Med hänsyn till den omfattande särreglering vad gäller registeruppgifter som finns i svensk lagstiftning avser regeringen att snarast påbörja ett anpassnings- och översynsarbete gällande befintliga registerförfattningar. Detta kan så småningom få betydelse för t.ex. Alkoholinspektionens register.

De i detta sammanhang mest intressanta paragraferna i personuppgiftslagen är följande.

- 9 § Den personuppgiftsansvarige skall se till att
- a) personuppgifter behandlas bara om det är lagligt,
 - b) personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed,
 - c) personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål,
 - d) personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in,

- e) de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen
- f) inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen,
- g) de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella,
- h) alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, och
- i) personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

I fråga om första stycket d gäller dock att en behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte skall anses som oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål under längre tid än som sagts i första stycket i. Personuppgifterna får dock i sådana fall inte bevaras under en längre tid än vad som behövs för dessa ändamål.

Personuppgifter som behandlas för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål får användas för att vidta åtgärder i fråga om den registrerade bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller det finns synnerliga skäl med hänsyn till den registrerades vitala intressen.

10 § Personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att

- a) ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas,
- b) den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet,
- c) vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas,
- d) en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras,
- e) den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller
- f) ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

21 § Det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i första stycket.

Regeringen får i enskilda fall besluta om undantag från förbudet i första stycket. Regeringen får överlåta åt tillsynsmyndigheten att fatta sådana beslut.

Personuppgiftslagen innehåller i övrigt bestämmelser om behandling av personnummer, informationsskyldighet, säkerhetsåtgärder, skadestånd och straffbestämmelser m.m. Tillsynsmyndighet är Datainspektionen.

Enligt 7 kap 17 § *sekretesslagen (1980:100)* gäller sekretess för uppgift som har tillförts register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. I fråga om utlämnande av sådana uppgifter gäller bestämmelserna i den lagen jämte förordning. Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen (om bl.a. uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning) gäller inte för nu aktuell sekretess. I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess bl.a. för uppgifter som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister. Denna sekretess avser uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Utlämnande får endast ske om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Vidare kan bestämmelsen i 14 kap. tillämpas. S.k. absolut sekretess gäller alltså endast för belastningsregistret. För samtliga uppgifter rörande brott måste dock också beaktas bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess för uppgift som hänför sig till bl.a. åklagar- och polismyndighets verksamhet för att utreda eller beivra brott.

I *lagen (1998:620) om belastningsregister* finns bestämmelser om registrets ändamål och innehåll om vilka myndigheter som har rätt att få uppgifter från registret. Registret innehåller främst uppgifter om ådömda brottspåföljder. Av 6 § första stycket 4 framgår att regeringen kan föreskriva att andra myndigheter än de angivna skall ha rätt att få uppgifter för vissa slag av ärenden. I förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns bl.a. sådana föreskrifter. I 11 § anges sålunda Alkoholinspektionen bland de myndigheter som har rätt att få ut uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter. Detta gäller dels i ärenden om tillstånd enligt alkohollagen i fråga om den som ärendet gäller, dels i fråga om den som enligt 6 § alkoholförordningen är företrädare för en tillståndspliktig verksamhet.

I *lagen (1998:621) om misstankeregister* finns bestämmelser om detta registers ändamål och innehåll samt om vilka som har rätt att få uppgifter ur registret. Detta register är inte strikt begränsat till

myndigheters behov. Registret innehåller uppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott mot brottsbalken och vissa andra brott. Uppgifterna skall gallras bl.a. om förundersökning eller åtal läggs ned. I 5 § finns motsvarande bestämmelser som i lagen om belastningsregister om att regeringen kan föreskriva att annan myndighet än de angivna kan få uppgifter ur registret för vissa slag av ärenden. Detta preciseras i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Av 3 § framgår sålunda att bl.a. Alkoholinspektionen har rätt att få ut fullständiga uppgifter ur registret i samma utsträckning som enligt förordningen om belastningsregister (se ovan).

3.3.3 Uppdraget

I skrivelser till Socialdepartementet 1996-05-03 och 1998-09-14 har Alkoholinspektionen hemställt om en rad förändringar i alkohollagen och alkoholförordningen avseende inspektionens register:

- Även strafförelägganden skall få registreras och inte enbart domar i brottmål.
- Överföring till registret skall få ske via automatisk databehandling och uppgifter som skall inhämtas från Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket överförs löpande på elektronisk väg.
- Uppgifter om ägarandel i fåmansföretag, näringsförbud, innehav av provianteringslager och F-skattsedel skall få registreras genom tillägg i alkoholförordningen samt som en följd av registreringen av F-skattsedel att uppgift angående mervärdesskatt i 12 kap. 4 § första stycket punkt 4 alkohollagen utgår.
- Registret skall även omfatta huvudägare, fullmaktshavare och delgivningsbar person.

Som ett led i samhällets strategi för samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten tillkallade regeringen år 1995 en särskild utredare för att närmare utreda dessa frågor och komma med förslag på lämpliga åtgärder. Som särskild utredare utsågs landshövdingen i Stockholms län, Ulf Adelson, och utredningen antog namnet Branschsaneringsutredningen. Utredningen avlämnade huvudbetänkandet Branschsanering — och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111) i september 1997. Ett av utredningens förslag var att Alkoholinspektionen skyndsamt skulle upprätta det register som stadgas i alkohollag och -förordning samt att regler skulle införas om sambearbetning av Alkoholinspektionens register med utökningsregistret, polisregistret och bolagsregistren. Resultatet av samkörningarna skulle automatiskt skickas till kommunerna.

Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare (FLA) ifrågasätter i skrivelse till Alkoholinspektionen 1999-05-06 behovet av ett centralt register med den omfattning det fick i alkohollagen. Man påpekar att registret sedan länge har varit föremål för klagomål, och fortfarande fyra år efter det att bestämmelserna infördes i alkohollagen saknas uppgifter till personregistret. FLA menar att registret kan delas in i två delar; ett restaurangregister med restaurangens namn, adress, serveringstillstånd, organisationsnummer, restaurangnummer m.m. samt ett personregister med belastningsuppgifter för personer med betydande inflytande (PBI). Man menar att det är den sistnämnda delen som är den svåraste att få ordning på. FLA framför att ett av de främsta syftena med kommunernas övertagande av tillståndsgivning och tillsyn var att effektivare utnyttja kommunens kunskaper och kontakter på det lokala planet. Det tänkta registret och dess hantering går stick i stäv med dessa intentioner. Ett av de stora problemen är enligt FLA svårigheten att hålla "personregisterdelen" aktuell. FLA menar därför att kontroll av tillståndshavare m.m. mot andra myndigheter sköts bättre lokalt, vilket också de flesta kommuner redan har upptäckt. FLA föreslår att alkohollagen och -förordningen ändras så att restaurangregistret endast kommer att innehålla relevanta uppgifter för bl.a. statistiska ändamål. Ett sådant register har nationell betydelse för att bl.a. kunna följa alkoholserveringens utveckling.

Regeringen har överlämnat Branschsaneringsutredningens betänkande samt övriga skrivelser till Alkoholutredningen för närmare utredning.

3.3.4 Branschsaneringsutredningen

I huvudbetänkandet (SOU 1997:111 s. 134 f) anför Branschsaneringsutredningen angående det centrala registret:

I tillsynsarbetet har kommunen behov av information från samma källor som när ett tillstånd ges, dvs. från polisregistret, utökningsregistret och bolagsregistren. I dag får kommunen inte uppgifter automatiskt från något av dessa register och inte heller har man, med undantag för att någon kommun har tillgång till bolagsregistret, direktåtkomst till något av registren. Som nämnts i avsnittet Tillsyn i praktiken är det slumpartat om kommunerna i dag får de uppgifter som är nödvändiga för en effektiv tillsyn direkt från berörda myndigheter. Möjligen kan det fungera i en liten kommun med tjänstemän som har god kännedom om restaurangföretagen och de personer som är knutna till dessa. Helstäckande blir kontrollen inte ens i sådana fall eftersom polisen på orten

varken behöver veta att det pågår en utredning på en annan ort rörande en viss person eller att denna person senare kanske döms på annan ort.

En effektiv tillsyn fordrar att myndigheterna automatiskt får erforderlig information. Kort sagt bör regler införas om sambearbetning av Alkoholinspektionens tillståndsregister med utskickningsregistret, polisregistret och bolagsregistren. Resultatet av samkörningen skall automatiskt skickas till kommunerna, antingen från Alkoholinspektionen eller den som gjort körningen.

Som nämnts är det Alkoholinspektionens uppgift att upprätta ett register med uppgifter bl.a. om tillståndshavare av serveringstillstånd och de personer som företräder dessa. Detta arbete har inte prioriterats av Alkoholinspektionen. Ännu drygt två år efter det att reglerna infördes saknas ett sådant register över företrädare. Sambearbetning med polisregistret har därför inte kunnat ske. Det är mycket angeläget att Alkoholinspektionen nu skyndsamt upprättar ett register så tillsynen kan effektiviseras.

Branschsaneringsutredningens betänkande har remissbehandlats. Förutom Hotell- och Restauranganställdas Förbund (HRF) och Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR), som båda beklagade att tillståndsregistret inte är upprättat och i princip tillstyrkte utredningens förslag, yttrade sig endast Datainspektionen och Alkoholinspektionen i frågan. Datainspektionen ansåg dels att förslaget saknade sekretessöverväganden eller andra analyser avseende skyddet för enskildas integritet, dels att nuvarande regler var tillräckligt långt gående och avstyrkte därför förslaget om sambearbetning av nämnda register. Alkoholinspektionen framförde att mängden information som behöver bearbetas är svåröverskådlig och menade att sambearbetning endast kan fungera om automatiska utskick mellan myndigheterna blir verklighet samt att utredningens förslag också var en resursfråga för inspektionen.

3.3.5 Regeringsuppdrag om färdigställande av register

Regeringen gav i regleringsbrev för budgetåret 1999 Alkoholinspektionen i uppdrag att "enligt gällande regler snarast färdigställa de person- och tillståndsregister som är under utveckling. Inspektionen skall också enligt gällande regler hos Rikspolisstyrelsen (RPS) begära utdrag ur polisregistret avseende dem som har antecknats i registret."

I promemoria 1999-07-13 till Socialdepartementet redovisade Alkoholinspektionen att man sedan drygt ett år tillbaka har ett

fungerande person- och tillståndsregister enligt de förutsättningar som finns i alkohollagen. Registret används i den dagliga tillsynsverksamheten och prövningarna vad gäller partihandel, tillverkning och inköpstillstånd. Beträffande registret över serveringstillstånden nämner Alkoholinspektionen att innan alkohollagens tillkomst Socialstyrelsen hade det centrala tillsynsansvaret för alkoholservingen. Det register som då användes innehöll i huvudsak endast sådana uppgifter som erfordrades som underlag för statistik. Detta register fördes över till inspektionen under hösten 1995 och blev grunden för det register över serveringstillstånd som byggdes upp. Registret saknade dock från början uppgifter bl.a. om kommuntillhörighet och vilka som var tillståndshavare. Den första tiden gick därför åt till uppdatering av Socialstyrelsens gamla register samtidigt som Alkoholinspektionen ägnade den mesta kraften åt att bygga upp rutiner för arbetet med partihandels- och tillverkningstillstånd. Även den kommunala verksamheten hade under de första åren som primär målsättning att bygga upp kompetensen, i detta fall avseende arbetet med serveringstillstånd. Det centrala registret över serveringstillstånden hade inte högsta prioritet. Vidare anförde inspektionen att registret nu kontinuerligt uppdateras och att man har tillsatt en särskilt anställd person som enbart har till uppgift att registrera de beslut som kommunerna enligt alkohollagen skall tillställa inspektionen.

För att ett färdigställande av registret och kontroll med utdrag från RPS, enligt regleringsbrevet, skulle kunna genomföras inom den angivna tidsramen bedömde Alkoholinspektionen att uppgifterna i registret över serveringstillstånd inte kan, utan extra kontroll beträffande vissa kommuner, ligga till grund för en generell uppdatering med integritetskänsliga belastningsuppgifter. De allra flesta kommuner har väl uppdaterade uppgifter avseende serveringsställe och tillståndshavare men för vissa kommuner är uppgifternas kvalitet osäker. Inspektionen anförde vidare att enbart personer med betydande inflytande (PBI) vars vandel kan ha betydelse för tillståndet skall registreras. Erfarenheten från tillsynsverksamheten över partihandeln visar att det är svårt att precisera vilka som bör registreras. Dessutom fanns praktiska svårigheter med uppgifterna från Riksskatteverket.

När uppgifterna om tillståndshavare uppdaterats och PBI bestämts kan information om dom i brottmål och förekomst av ärende hos polis- eller åklagarmyndighet hämtas från RPS. Alkoholinspektionen fick emellertid information om att alla kommuner inte hade uppgifter om PBI så systematiskt ordnade att de kunde uppdatera inspektionens register inom den angivna tidsramen. Det enda praktiskt möjliga tillvägagångssättet var att genomföra en kontroll med ett urval av kommuner, där stora och små kommuner ingick, och att från Patent- och

Registreringsverket (PRV) hämta de offentliga uppgifter som finns i aktiebolags- och handelsbolagsregistren om de registrerade tillståndshavarna på ADB-medium. De uppgifter som finns registrerade i PRV:s register omfattar dock inte alla PBI-kategorier som Alkoholinspektionen får registrera. Länsstyrelserepresentanter gjorde en genomgång av registret tillsammans med vissa av de utvalda kommunerna och bestämde den personkrets för vilka belastningsuppgifter skulle inhämtas. Sammanlagt valdes ca 3 700 personer ut och inspektionen färdigställde informationen i av RPS anvisat format och skickade denna till RPS den 1 juni 1999. (Utfallet resulterade i en 6-procentig träffbild, dvs. ca 200 personer fanns i polisens register. En tredjedel av personerna hade blivit dömda för trafikonykterhetsbrott. Ytterligare en tredjedel hade blivit dömda för narkotikabrott, misshandel, förskingring och bokföringsbrott. Ingen hade dock blivit dömd för skattebrott.)

Alkoholinspektionen anförde vidare att för de kommuner vars registeruppgifter har brister är dessa så stora att de inte, utan omfattande korrigeringar, kan ligga till grund för inhämtning av belastningsuppgifter. Uppdateringen av registret beträffande PBI tar lång tid. De belastningsuppgifter som skulle komma att registreras, vilket i det aktuella fallet kunde ske tidigast i augusti 1999, avsåg de förhållanden som rådde under februari 1999. Många ägarbyten hade skett därefter och för övriga hade sannolikt stora förändringar skett i den personkrets som från början registrerades. Inspektionens bedömning var att uppgifterna därför måste kontrolleras igen. Detta skulle i sin tur ytterligare fördröja återkopplingen till kommunerna.

Sammanfattningsvis bedömde Alkoholinspektionen att uppdateringen av registret borde styras av kommunernas behov och inte av länsstyrelsens eller Alkoholinspektionens. Det är kommunen som har detaljkunskapen om tillståndshavarna av serveringstillstånd och den personkrets som skall vandelsprövas. Kommunen har också ansvaret för vilken information som skickas till inspektionen som underlag för uppdatering. Med hänsyn till det skiftande behovet och ambitionsnivån hos kommunerna borde, enligt Alkoholinspektionens uppfattning, uppdatering enbart omfatta de kommuner som var intresserade av att få del av informationen i registret och inhämtande av belastningsuppgifter från RPS. En överenskommelse mellan dessa kommuner och Alkoholinspektionen borde också träffas om kvalitetssäkring av framför allt personuppgifterna.

3.3.6 Nuläge

Det centrala registret över serveringstillstånd innehåller f.n. ca 12 000 serveringsställen med ca 10 000 tillståndshavare. De senaste åren har inspektionen ny- eller avregistrerat mellan 2 500 och 3 000 tillståndshavare och serveringsställen per år. Därtill kommer registreringar av förändringar i tillståndet som innebär förändringar i ägarkretsen eller att lokalerna ändras. Enligt uppgift från Stockholm byter en femtedel av restaurangerna ägare varje år.

Vad gäller de statistiska uppgifterna är registret nu färdigställt. "Statistikdelen" består av aktuella serveringstillstånd med kommuntillhörighet samt försäljningssiffror som är hämtade från restaurangernas statistikuppgifter i den s.k. restaurangrapporten. Utvecklingen av antalet serveringstillstånd och försäljningsstatistik kan med hjälp av registret utläsas såväl nationellt som regionalt och lokalt. "Persondelen" är fortfarande under uppbyggnad. Man kan uppskatta antalet personer med betydande inflytande (PBI) till ca fyra stycken i genomsnitt per serveringstillstånd. För de kommuner som deltog i ovan redovisade registerprojekt m.a.a. regleringsbrevet är uppgifterna så gott som kompletta. Ett problem med denna del av registret är emellertid, som tidigare nämnts, att uppgifterna ständigt ändras. Restauranger byter ägare och ägarbilderna förändras hos befintliga tillståndshavare avseende styrelseledamöter och andra s.k. PBI. Alkoholinspektionen arbetar dock med att utveckla rapporteringen från kommunerna genom IT-teknik, och flera kommuner förbättrar f.n. sina datasystem bl.a. för att underlätta informationsutbyte med andra myndigheter. Inspektionen för också diskussioner med Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket om hur uppgifter smidigast kan inhämtas från dessa myndigheter.

3.3.7 Kommunernas behov av registeruppgifter

I samband med en ansökan om serveringstillstånd kontrolleras såväl lokalens som den sökandes förutsättningar att kunna bedriva verksamhet med alkoholservering i enlighet med alkohollagens bestämmelser. Prövningen avseende sökandens personliga lämplighet berörs närmare i avsnitt 4.4. Vad som är relevant i detta avseende är hur den s.k. vandelsprövningen går till. Enligt 7 kap. 14 § alkohollagen skall tillståndsmyndigheten i kommunen inhämta polismyndighetens yttrande innan en ansökan om stadigvarande serveringstillstånd får bifallas. Polismyndigheten yttrar sig över ordnings- och säkerhetsfrågor angående serveringsställets belägenhet och omständigheterna kring själva tillståndet, t.ex. serveringstidens längd samt om sökandens all-

männas lämplighet efter kontroll av om personen i fråga förekommer i polisens register. Vandelsprövningen omfattar alla personer som räknas in i PBI-kretsen, dvs. ägare, styrelseledamöter, bolagsmän m.fl. När det gäller lämplighetsprövningen enligt 7 kap. 7 § inhämtas vanligen också ett yttrande från den lokala skattemyndigheten. I övrigt ankommer det oftast på sökanden själv att förete bl.a. konkursfrihetsbevis från tingsrätten och ett s.k. personnummerutdrag från kronofogdemyndigheten för att visa att han är lämplig för uppgiften.

Polismyndigheten skall enligt 7 kap. 14 § *särskilt* yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten. Eftersom kommunen inte har någon rätt att ta del av uppgifter ur belastnings- (eller misstanke-) registret, händer det att polismyndighetens yttranden kan bli ganska svårtolkade för tillståndsmyndigheten. Exempelvis kan en avstyrkan avseende den personliga lämpligheten ske enbart med hänvisande till att uppgift förekommer i belastningsregistret. Det är emellertid tillståndsmyndigheten som skall fatta det avgörande beslutet om personen i fråga kan anses vara lämplig eller inte och i detta läge vill kommunen givetvis ha tillgång till alla relevanta fakta.

Kommunernas tillsynsarbete över alkoholserveringen består av yttre tillsyn i form av inspektioner på serveringsställen och inre tillsyn, som bl.a. består av uppgiftsinhämtande från andra myndigheter. Samarbetspartners i den inre tillsynen är vanligen polis-, skatte- och kronofogdemyndigheter samt länsstyrelsen. Det finns en skyldighet i 8 kap. 2 § för polis-, kronofogde- och skattemyndigheter att underrätta kommunen om förhållanden som kan ha betydelse för serveringstillståndet. De två förstnämnda skall enligt bestämmelsen göra detta självmant medan skattemyndigheten skall lämna uppgifter endast på begäran. För samtliga dessa tre myndigheter gäller dock att de rimligen inte alltid kan veta om en viss person, som har gjort sig skyldig till brott eller annan försummelse, har någon anknytning till restaurang med serveringstillstånd inom kommunen. Dessa myndigheter behöver därför få en signal från kommunen om vilka personer kommunen är intresserad av att få uppgifter om. Hur detta går till i praktiken finns det många lokala varianter på. En slags gemensam nämnare är dock att någon regelbunden generell vandelsprövning inte förekommer i annat än någon enstaka mindre kommun med endast ett fåtal serveringstillstånd. För att en sådan, ”fortlöpande”, prövning skall komma till stånd behöver kommunen med jämna mellanrum förse dessa statliga myndigheter med listor över de personer (PBI) som man vill ha kontrollerade. Detta förekommer, såvitt är känt för utredningen, endast i förhållande till kronofogdemyndigheten i några av de större kommunerna. De kommuner som deltog i Alkoholinspektionens registerprojektet erhöll vandelsuppgifter via inspektionen. I övrigt förekommer det dock mycket sällan

att kommunerna hämtar in uppgifter som kommer från belastnings- och misstankeregistren genom att vända sig till Alkoholinspektionen med begäran därom.

I samverkan med andra myndigheter, t.ex. inom ramen för Operation Krogsanering, läggs ofta upp riktlinjer för såväl den yttre som den inre tillsynen, där man på olika grunder väljer ut objekt för en närmare granskning. Detta kan leda till att kommunen inleder ett s.k. åtgärdsärende med ifrågasättande av serveringstillståndet. I dessa sammanhang är det brukligt att kommunen inhämtar personuppgifter från polismyndigheten även om skälet till ett eventuellt administrativt ingripande kan ha sitt ursprung i en helt annan fråga. På detta vis sker ständigt en prövning hos kommunen av vilka personer som av olika orsaker behöver vandelsprövas även efter det att serveringstillstånd har meddelats. Detta arbete påminner om ett slags "förundersökningstänkande" där den "fortlöpande" vandelsprövningen är selektiv och inte generell. Det har framförts till utredningen från kommunalt håll att man främst genom det lokala samarbetet med andra myndigheter håller sig väl underrättad om förhållanden som kan vara av betydelse för serveringstillståndet.

Kommunen får uppgifter om nya delägare, styrelseledamöter, bolagsmän eller andra s.k. PBI vanligen från tillståndshavaren själv jämlikt bestämmelserna i 8 kap. 3 §, i samband med den löpande yttre tillsynen eller från PRV. Om kommunen vill vandelspröva dessa personer finns dock samma problem med sekretesshinder i förhållande till polismyndigheten som vid tillståndsprövningen.

3.3.8 Ny myndighet på alkoholområdet

I propositionen 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor, m.m. anförde regeringen att det finns anledning att begränsa antalet centrala myndigheter inom det drogpolitiska området. En organisationskommitté tillsattes med uppgift att ombilda Folkhälsoinstitutet till en ny myndighet med tydligare uppgifter av stabsmyndighetskaraktär på folkhälsoområdet. Alkoholinspektionen skall i samband med detta upphöra som egen myndighet och ingå i den nya myndigheten. I direktiven (1999:56) till organisationskommittén anges att den nya stabsmyndigheten skall vara central tillsyns- och uppföljningsmyndighet när det gäller bestämmelserna i alkohollagen och ansvara för föreskrifter, allmänna råd m.m. i syfte att se till att lagtillämpningen blir så riktig och enhetlig som möjligt enligt lagstiftarens intentioner. Myndigheten skall följa domstolarnas rättspraxis och sprida kännedom om rättsutvecklingen samt ta fram informations- och utbildningsmaterial som riktar sig till kommu-

nala myndigheter och andra aktörer inom alkoholområdet. I direktiven anges även att myndigheten skall ansvara för ett nationellt register över bl.a. dem som har serveringstillstånd. Organisationskommittén skall lämna förslag till vilken statistik som kommer att behövas i framtiden.

Den nya myndigheten skall inte handlägga enskilda ärenden utan arbeta med övergripande tillsyn och uppföljning. Därav följer att direkt tillståndsgivning eller tillsyn över enskilda objekt faller utanför myndighetens ansvarsområde. Målsättningen är att genom denna renodling av arbetsuppgifterna skapa en mer rationell och ändamålsenlig administration kring dessa frågor inom alkoholområdet. Organisationskommittén skall enligt direktiven samråda med Alkoholutredningen i dessa frågor. Tanken är att den nya myndigheten skall fungera fullt ut från den 1 juli år 2001.

3.3.9 Överväganden och förslag

Med stöd av regleringen i 12 kap. alkohollagen har Alkoholinspektionen byggt upp ett omfattande register över innehavare av tillverknings- och partihandelstillstånd. Parallellt med detta utvecklar man också ett register med motsvarande uppgifter om innehavare av serveringstillstånd. Registret är i denna del komplett avseende serveringsställets belägenhet (kommuntillhörighet), tillståndets omfattning, tillståndshavare samt uppgifter om försäljningen av alkoholdrycker. Vad gäller tillståndshavare är det den juridiska personen (registreringsnumret för aktie-, handels-, kommanditbolag eller enskild firma) som avses och försäljningssiffrorna är hämtade från uppgifterna i den s.k. restaurangrapporten (se avsnitt 3.4). För vissa kommuner, huvudsakligen de som deltog i registerprojektet år 1999 (se avsnitt 3.3.5), finns dessutom personuppgifter avseende ägare, styrelseledamöter, bolagsmän m.fl., dvs. personer med betydande inflytande (s.k. PBI). Registret består m.a.o. av en fullt utbyggd statistikdel och en personuppgiftsdel under uppbyggnad.

Som en följd av att de särskilda tillstånden angående införseln av och partihandeln med spritdrycker, vin och starköl togs bort vid årsskiftet 1999/2000 har Alkoholinspektionen inte längre något tillstånds- eller tillsynsansvar över enskilda aktörer på detta område. Alkoholutredningen föreslår i betänkandet SOU 2000:60 Bestämmelser om teknisk sprit m.m. att även tillverknings- och inköpstillstånden skall avskaffas. Den framtida stabsmyndigheten skall enligt regeringens proposition 1998/99:134 inte heller handlägga enskilda ärenden. Den nya myndighetens behov av ett register med fullständiga personuppgifter avseende partihandel och tillverkning kommer med anledning av

detta att behöva omprövas. Genom en lagändring i samband med att partihandelstillstånden avskaffades har partihandlarna (och tillverkarna) emellertid fortfarande skyldighet att lämna statistiska uppgifter över försäljningen.

Vad gäller registret över serveringstillstånd har ett sådant funnits sedan lång tid tillbaka för forsknings- och statistikändamål. Alkoholinspektionen arbetar f.n. med att komplettera detta register med personuppgifter avseende tillståndshavare och s.k. PBI. Inspektionen har för egen del ingen användning för sådana uppgifter, eftersom det inte ingår i inspektionens nuvarande, eller den framtida stabsmyndighetens, ansvarsområde att arbeta med enskilda tillstånds- eller tillsynsärenden. Den ursprungliga tanken var emellertid att personregistret skulle kunna samköras med andra register, framför allt med polisens register. Denna fråga aktualiserades också av Branschsaneringsutredningen och togs upp i regleringsbrevet till Alkoholinspektionen inför budgetåret 1999. Se avsnitten 3.3.4 och 3.3.5 ovan. Resultatet av samkörningen skulle efter bearbetning av inspektionen sändas ut till berörda kommuner för kännedom och eventuella åtgärder. Som redogjorts för ovan (avsnitt 3.3.5) är personuppgiftsdelen av restaurangregistret dock långt ifrån komplett. Registret omfattar f.n. ca 10 000 tillståndshavare avseende stadigvarande tillstånd. Antalet berörda personer (de s.k. PBI) kan uppskattas till ca fyra stycken i genomsnitt per tillstånd, dvs. totalt ca 40 000 namn/personnummer, varav i dag endast ca en tiondel har registrerats av inspektionen. Dessa personer byts dessutom kontinuerligt ut mot andra och registret behöver därför ständigt uppdateras för att vara aktuellt.

Ett nationellt tillstånds- och statistikregister behövs för att man skall kunna följa alkoholkonsumtionens utveckling, nationellt, regionalt och lokalt samt för forsknings- och statistikändamål. Det torde också ligga i den nya centrala alkoholmyndighetens övergripande uppgifter att ha ett statistik- och uppföljningsansvar över alkoholflödet i landet. Med de tillståndsuppgifter från kommuner och försäljningssiffror från tillståndshavare och leverantörer, som lämnas i dag, har dessutom Alkoholinspektionen redan i dag ett för dessa ändamål fullt utbyggt register. Därigenom kan man följa såväl serveringstillståndens utbredning som restaurangkonsumtionens utveckling samt hur import- och exporthandeln med spritdrycker, vin och starköl utvecklas.

Alkoholutredningen anser mot denna bakgrund att den del av Alkoholinspektionens register som avser uppgifter om innehavare av serveringstillstånd jämte uppgifter om tillståndets omfattning och villkor för detta, serveringsställets belägenhet samt försäljningsvolymen bör behållas främst för framtida uppföljning och forskning. Ett sådant register fyller också en praktisk funktion genom att det lätt kan

kontrolleras t.ex. om någon har tillstånd i mer än en kommun. Registret bör bygga på kommunernas uppgifter om meddelade och återkallade tillstånd samt den s.k. restaurangrapporten. Liksom nu bör dessa uppgifter kompletteras med uppgifter om försäljningsvolymen från partihandlare (och tillverkare). Det bör bli en uppgift för den nya Stabsmyndigheten att i fortsättningen föra detta register.

Frågan gäller emellertid om det centrala registret bör begränsas till nu angivna uppgifter eller om ambitionen bör ställas högre, t.ex. genom att det kompletteras med uppgifter om PBI-personer. Syftet härmed skulle vara att göra registret mer användbart som hjälpmedel för kommunerna vid deras löpande tillsyn. I denna del gör utredningen följande överväganden.

Ett sätt att förenkla inhämtandet av personuppgifter till det centrala registret skulle vara att via datamedium överföra dessa från Patent- och Registreringsverkets (PRV) aktiebolags- och handelsbolagsregister. Därmed fångar man upp styrelseledamöter och bolagsmän men inte delägare eller andra s.k. PBI utanför denna krets. Även en sådan registerhållning kräver dock kontinuerlig uppföljning. Det finns dessutom i dag inget hinder för kommunerna att själva ta in dessa uppgifter. Många kommuner gör det redan genom att de via datakommunikation är uppkopplade till PRV.

Så gott som alla kommuner har i dag lagt upp egna register över serveringstillstånden i kommunen. Detta behövs bl.a. för att kunna hålla reda på vilka tillståndshavare man enligt alkohollagen är skyldig att utöva tillsyn över samt för vissa lokala statistikbehov m.m. Det finns inget gemensamt registersystem för kommunerna och vilka uppgifter som registreras styrs ofta av lokala behov. Sedan personuppgiftslagens tillkomst är det bestämmelserna i denna som styr vad kommunen får registrera.

Enligt Alkoholutredningens mening ter det sig högst tveksamt om den förhållandevis stora arbetsinsats som det skulle innebära för den nya stabsmyndigheten att hålla registret aktuellt på nu angivet sätt är motiverad med hänsyn till kommunernas tillsyn. Kommunernas olika strategier för tillsyn varierar men synes sällan grunda sig på regelbunden uppföljning av alla förändringar av styrelseledamöter m.fl. Risken är dessutom stor för fortsatta problem med en registerhållning av denna omfattning med det ansvar den innebär för stabsmyndigheten. Alkoholutredningen anser därför att det centrala registret bör begränsas till de uppgifter utredningen nämnt i det föregående.

Med denna bedömning uppkommer frågan om det finns behov av att stärka kommunernas möjligheter att själva ta in de uppgifter de behöver för tillståndsprövning och tillsyn. Frågan uppkommer främst beträffande de belastningsuppgifter beträffande tillståndshavare som

f.n. registreras av Alkoholinspektionen. Som ovan framgått (avsnitt 3.3.2) är uppgifter i de register som förs av Rikspolisstyrelsen sekretessbelagda och kommunerna har i dag ingen möjlighet att begära sådana uppgifter.

Alkoholutredningen vill i denna del framhålla att kommunerna har det fulla ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn när det gäller servering av spritdrycker, vin och starköl. Det vore inte rimligt om dessa beslut skulle fattas på ett ofullständigt underlag och därmed riskera att komma i strid med lagstiftarens intentioner. Att vissa brott anses vara av betydelse för lämplighetsprövningen enligt alkohollagen framgår indirekt av alkoholförordningens bestämmelser om registrering. Enligt utredningens uppfattning måste därför säkerställas att kommunerna, om de inte kan få uppgifterna från det centrala registret, kan få dessa uppgifter på annat sätt. Detta kan ske genom en ändring i förordningen om belastningsregister (se 3.3.2). Alkoholutredningen föreslår att en sådan ändring genomförs. Det finns i det sammanhanget skäl att erinra om att det enligt 9 kap. 24 § sekretesslagen gäller sekretess till skydd för enskild i här aktuella ärenden hos kommunen. Även uppgifter om väckta åtal för de aktuella brotten kan vara av betydelse för kommunernas tillsyn. En motsvarande ändring som i förordningen om belastningsregister bör därför också göras i förordningen om misstankeregister.

Kommunens rätt att från polismyndigheten få vissa uppgifter som behövs för tillståndsprövning och tillsyn bör dessutom förtydligas. Visserligen gäller redan enligt 8 kap. 2 § alkohollagen att polismyndigheten skall underrätta bl.a. kommunen om förhållanden som är av betydelse för dess tillsyn. Genom ett tillägg i fjärde stycket i samma paragraf klargörs dock att polismyndigheten också skall lämna behövliga uppgifter på begäran av kommunen. Det kan röra sig om polisens iakttagelser angående t.ex. missbruk eller oegentligheter av olika slag.

Alkoholutredningen vill avslutningsvis betona att förändringen av det centrala registret inte får innebära någon ambitionssänkning när det gäller den s.k. vandelsprövningen av innehavarna av serveringstillstånd. Liksom tidigare gäller att kontroll skall ske inte endast då tillstånd beviljas utan också fortlöpande. Vilka som ingår i den s.k. PBI-kretsen liksom belastningsuppgifter rörande dessa bör sålunda följas upp vid regelbundet återkommande tillfällen. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att göra en sådan kontroll åtminstone en gång om året. Det är en angelägen uppgift för den nya Stabsmyndigheten att i allmänna råd närmare ta upp frågan om formerna för kommunernas tillsyn över innehavare av serveringstillstånd. Utredningen vill dessutom framhålla vikten av att länsstyrelserna i sin tillsyn upp-

märksammar eventuella problem på området och gör de påpekanden som erfordras till kommunerna.

3.4 Restaurangrapporten

Utredningens förslag: Tillståndshavarnas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om försäljningen av spritdrycker, vin och starköl förenklas och uppgifter lämnas en gång om året i stället för två.

3.4.1 Bakgrund

För att kunna följa alkoholkonsumtionens utveckling i Sverige samlas statistiska uppgifter in om försäljningen av alkoholdrycker. Före alkohollagens ikraftträdande var det Socialstyrelsen som var huvudman för underlaget till den nationella statistiken. Denna uppgift har nu förts över på Alkoholinspektionen. I propositionen till alkohollagen (1994/95:89) anförs angående statistiken (s. 53):

Det är väsentligt att den löpande alkoholstatistiken ger en god bild av alkoholhanteringens omfattning och förändringar av denna. Det gäller såväl tillverkning och partihandel som detaljhandels- och restaurangförsäljningen av alkoholdrycker. Alkoholstatistiken utgör en viktig del av den kunskapsmässiga basen för alkoholpolitiken. Alkoholinspektionen har därför en viktig uppgift när det gäller att utforma och insamla den statistik som behövs för att kontrollera, följa upp och utvärdera effekterna av den förda politiken.

Statistiken skall ge en bild av alkoholförsäljningens omfattning och utveckling. Inspektionen skall enligt alkohollagen ha rätt att direkt eller via annan myndighet begära in uppgifter från dem som har tillstånd att sälja alkohol. Uppgifter om försäljning till konsumenter skall kompletteras med uppgifter om tillverkning (bryggerier och alkoholtillverkare) och handel med alkoholdrycker (import, export och partihandel). Genom att import, tillverkning och export statistikförs samtidigt som all försäljning registreras kan en heltäckande kartläggning av alkoholflödena i samhället erhållas.

...

Alkoholinspektionen bör utforma ett statistiksystem som möjliggör att data från regional och lokal nivå kan utgöra grund för den nationella tillsynen. Statistiken behövs dels för att ge riksdag och regering en

samlad bild av utvecklingen på området, dels som ett centralt underlag i arbetet med att utöva tillsyn över dem som hanterar alkohol.

...

Folkhälsoinstitutet har i dag i uppdrag att följa utvecklingen inom alkohol- och drogområdet. Regeringen har också den 30 juni 1994 givit Folkhälsoinstitutet i uppdrag att leda arbetet med att se över statistikbehovet inom området. Institutet bör enligt regeringsbeslutet skapa ett samrådsforum med uppgift att se över det samlade behovet av statistik på alkoholområdet. I detta forum bör bl.a. Alkoholinspektionen ingå.

Resultatet av statistikinsamlandet publiceras bl.a. i rapporter om alkohol- och narkotikautvecklingen i Sverige, som ges ut i samarbete mellan Folkhälsoinstitutet och Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN).

Restaurangerna har sedan länge haft skyldighet att lämna statistiska uppgifter över försäljningen av alkoholdrycker. Det nuvarande lagstödet för detta finns i 8 kap. 5 § alkohollagen, som lyder:

Bokföring i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av en tillsynsmyndighet förete bokföringshandlingarna. Tillståndshavare och den som enligt 4 kap. 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel är skyldiga att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelar.

I 5 § alkoholförordningen (1994:2046) ges Alkoholinspektionen denna rätt. Inspektionen har meddelat följande föreskrifter i AIFS 1997:4.

1 § Den som enligt alkohollagen (1994:1738) har tillstånd att servera spritdrycker, vin eller starköl året runt eller årligen under viss tidsperiod skall lämna uppgifter enligt vad som anges i dessa föreskrifter.

2 § Uppgifter skall lämnas på blankett *Restaurangrapport Alkoholinspektionen AIB 1997:1*, enligt bilagan till denna föreskrift. Uppgifterna skall avse dels perioden januari-juni, dels perioden juli-december. Uppgifterna avseende den första perioden skall ha inkommit till kommunen senast den 15 augusti samma år och avseende den andra perioden senast den 1 februari påföljande år.

Upphör serveringen under redovisningsperioden skall uppgifter lämnas snarast och ha inkommit till kommunen senast 14 dagar efter att verksamheten upphört.

3 § Blankett enligt 2 § skall inges till den kommun där serveringsstället är beläget i två exemplar. Om serveringstillståndet avser trafikservering skall uppgifterna lämnas till den kommun där tillståndshavaren har sitt säte eller, om han inte har sitt säte inom landet, till Stockholms kommun.

Restaurangrapporten med anvisningar på blankettens baksida (se bilaga 3) distribueras via länsstyrelserna till kommunerna som har ansvaret för utskick till och inhämtning av blanketterna visavi innehavare av serveringstillstånd inom kommunen. Kommunen skall sedan lämna en kopia av restaurangrapporten till länsstyrelsen för vidare befordran till Alkoholinspektionen.

3.4.2 Förändringar i förhållande till tidigare bestämmelser

Under den förra lagstiftningens (lagen om handel med drycker, LHD) tid omfattade kravet på att lämna statistikuppgifter endast innehavare av stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten. Kretsen redovisningsskyldiga har nu utökats till att omfatta även stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap samt trafikservering. Anledningen till detta är att betydande volymer alkoholdrycker serveras framför allt i föreningar och andra slutna sällskap. För att den nationella uppföljningen skall kunna hållas på en kvalitativt acceptabel nivå måste därför statistiken omfatta även dessa tillståndskategorier.

På LHD-tiden innehöll restaurangrapporten i huvudsak redovisning av restaurangens omsättning i kronor fördelat på alkoholdrycker och mat, restaurangernas priser på alkoholdrycker och alkoholfria festdrycker samt uppgifter om särskilda arrangemang som offentlig dans, spel m.m.

Numera behöver inte alkoholfria drycker redovisas, men däremot skall inköpta volymer avseende spritdrycker, vin och starköl redovisas. I den nationella statistiken redovisas så gott som alltid försäljning och konsumtion i volym och inte i pris. Denna förändring av restaurangernas rapporteringsskyldighet har bedömts som nödvändig för den regionala och lokala uppföljningen av alkoholförsäljningen.

Därutöver innehåller den nya blanketten uppgifter om organisationsnummer och antal sittplatser samt några redaktionella förändringar, som inte innebär någon ökad belastning för uppgiftslämnarna.

Sammantaget har redovisningsskyldigheten ökat något i förhållande till tidigare. Framför allt är det omräkningen från kronor till volym som på sina håll bedöms som betungande.

I samband med alkohollagens ikraftträdande fick tillståndsmyndigheten rätt att ta ut en avgift från tillståndshavare inom kommunen för tillsyn enligt alkohollagen. Genom att kommunerna administrerar utskick och insamlande av restaurangrapporterna får man därigenom uppgift om försäljningen av alkoholdrycker på varje restaurang i kommunen. De flesta kommuner har valt att differentiera tillsynsavgifterna efter försäljningen av alkoholdrycker. (Se vidare avsnitt 3.5)

3.4.3 Kritiken mot restaurangrapporten

Isaberg Restaurang AB klagade hos regeringen i en skrivelse 1998-02-18 över att restauranginnehavare numera måste redovisa sina inköp i liter avseende spritdrycker, vin och starköl som dessutom skall indelas i olika volymprocent. Företaget redovisar sedan tidigare omsättning av mat, alkoholdrycker, entréavgifter m.m. i kronor och menar att myndigheterna härigenom får en fullständig kontroll av verksamheten. Att dessutom redovisa inköpta volymer innebär ett överarbete för restaurangerna, som enligt företagets mening saknar relevans.

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) och Småföretagsdelegationen (N 1996:04) går i skrivelser 1998-03-24 respektive 1998-06-08 längre i sin kritik. SHR menar att omräkningen från kronor till volymer måste tas fram manuellt av restaurangerna, vilket är ett betungande merarbete, och föreslår att uppgifterna i stället tas in från leverantörerna som dels är färre till antalet och har informationen lättillgänglig. Beträffande restaurangernas ekonomiska redovisning borde en kopia på självdeklarationen räcka för detta syfte. Småföretagsdelegationen menar att restaurangrapporten är en kvarleva från en tid då alkoholkonsumtionen omgärdades av större restriktivitet än idag och att rapporten nu har spelat ut sin roll. Delegationen hänvisar till att den betydande illegala införseln av alkohol har gjort att uppgifterna i restaurangrapporterna inte längre kan utgöra relevant underlag för alkoholpolitiska beslut, samt att de näringsidkare som fuskar ändå inte fyller i blanketten med riktiga uppgifter. För underlag till den nationella statistiken och alkoholforskningen föreslår delegationen andra metoder som urvalsundersökningar och intervjuer.

I en ny skrivelse 1999-02-04 till regeringen från Isaberg Restaurang AB — med i stort sett samma innehåll — hänvisas till den föregående skrivelsen, som enligt företagets mening inte har lett till någon reaktion. I skrivelsen föreslås att restaurangerna endast skall behöva redovisa sin omsättning i kronor (med eller utan moms) och att detta torde kunna ligga till grund för tillräckligt mycket statistik och kontroll.

Kommunernas alkoholhandläggare får ofta ta emot klagomål angående restaurangrapporten. Kritiken handlar mest om svårigheterna med att räkna om inköpta alkoholdrycker till enlitersvolymerna och dessutom efter alkoholhalt. Informationen från Alkoholinspektionen och länsstyrelserna till kommunernas tillståndsmyndigheter om varför denna omläggning av redovisningen har skett har inte gått fram, varför kommunerna inte har kunnat svara på kritiken. Man ifrågasätter också att rapporten måste lämnas in två gånger om året i stället för en. Framför allt kommer denna kritik från restauranger som har verksamhet endast under sommarmånaderna.

3.4.4 Konsekvenser av att slopa restaurangrapporten

Den årliga sammanställningen av svenska folkets alkoholvanor bygger bl.a. på uppgifter om alkoholförsäljningen från Systembolaget och Alkoholinspektionen. Förutom restaurangrapporterna tar inspektionen in motsvarande uppgifter från leverantörer av alkoholdrycker. De totala volymerna från respektive informationskälla stäms sedan av med varandra. Det har därvid visat sig att det finns en samstämmighet mellan de redovisade inköpsvolymerna från restaurangerna och försäljningen från tillverkare och partihandlare, vilket ökar tillförlitligheten i alkoholstatistiken.

Uppgifterna i restaurangrapporterna har framför allt betydelse för alkoholstatistiken på regional och lokal nivå. Utan restaurangrapporterna tappar man möjligheterna att jämföra konsumtionen mellan t.ex. storstäder och glesbygd. I detta avseende finns mycket intressant information att hämta enligt såväl Björn Hibell, CAN, som Eckart Kühlnhorn, Stockholms universitet. Beräkningar av resandeförseln måste också kunna stämmas av med den regionala konsumtionen, vilket har stor betydelse bl.a. vid beräkningar av det s.k. mörkertalet. Detta kan sedan i förlängningen ha betydelse för alkoholpolitiska beslut. Restaurangrapporterna bidrar också till en del annan statistik, t.ex. allmänna prisnivåer och fördelning av hushållens kostnader.

Småföretagsdelegationens rekommendation om att alkoholforskningen i stället bör använda urvalsundersökningar och intervjuer avvisas av professor Kühlnhorn, som är en av landets främsta forskare på området. Anledningen är att i intervjuundersökningar sker regelmässigt en överrapportering av udda företeelser; den s.k. teleskopeffekten. Översatt till konsumtion av alkoholdrycker betyder detta att restaurangkonsumtionen förstoras. Därmed kan man inte följa en av de, enligt Kühlnhorn, mest intressanta trenderna i den svenska alkoholkon-

sumtionen för närvarande, nämligen utvecklingen av restaurangkonsumtion av alkoholdrycker. På de senaste två decennierna har restaurangkonsumtionens andel av den totala alkoholkonsumtionen nästan tredubblats. Detta är intressant bl.a. vid internationella jämförelser.

Med ett slopande av uppgiftsinhämtandet från restaurangerna går det inte längre att upprätthålla samma kvalitet på den nationella alkoholstatistiken (CAN) och alkoholforskningen får sämre förutsättningar att arbeta efter (Kühlhorn).

Som tidigare nämnts använder vidare de flesta kommuner restaurangrapporterna som underlag för beräkningar av tillsynsavgifter. För detta ändamål avläses omsättningen av spritdrycker, vin och starköl, varefter restaurangerna placeras i olika avgiftsklasser. Om restaurangrapporten slopas kommer förmodligen många kommuner att försöka ta in dessa uppgifter på annat sätt.

3.4.5 Överväganden och förslag

Restaurangrapporten har på senare tid nämnts som exempel på svensk onödig byråkrati. Klagomålen mot blanketten har framför allt inriktat sig på att restaurangerna numera måste redovisa inköpta volymer. Omsättningssiffrorna (i kronor) är och har varit lättare att ta fram via restaurangens egen bokföring. Leverantörerna har tidigare inte försett inköparna med uppgifter om volymer fördelade på olika dryckesslag, och tillståndshavarna har ofta fått räkna ut detta manuellt. Detta har tagit mycken tid i anspråk och har uppfattats som en onödig administrativ börda. Tillsammans med åligganden från t.ex. skattemyndigheterna har detta upplevts som ett krångel som försvårar verksamheten för framför allt de små och medelstora restaurangföretagen. Restaurangrapporten har blivit något av en symbolfråga i detta sammanhang.

Restaurangrapporten kallades för länge sedan för kvartalsrapporten, eftersom den skulle lämnas in fyra gånger om året. Den bytte sedan namn till tertialrapporten då man minskade frekvensen till tre gånger om året. Sedan ett par decennier skall rapporten lämnas in två gånger årligen, och många vill nu minska detta till en gång per år. Krav på förenklingar i blanketten och att helt slopa den framförs också.

Vid omläggningen av blankettens utformning fanns inga rutiner för volymberäkningar. Företag/festvåningar och andra som bedriver servering till slutna sällskap hade inte hört talas om att man måste lämna statistiska uppgifter om alkoholförsäljningen. Klagomålen blev minst sagt omfattande och många restaurangföretag fick i praktiken dispens under det första året med olika uppgifter på den nya blanketten.

Alkoholinspektionen uppmanade tillverkare och partihandlare att underlätta restauratörernas redovisning genom uppdelning av försäljningen i volymer. Efter påminnelser från inspektionen verkar detta ha nått fram till restaurangerna i samband med den senaste redovisningsperioden. De flesta restauranger får nu dessa siffror från sina leverantörer.

Enligt Alkoholutredningens mening är uppgifter om restaurangernas försäljning viktiga för statistik och forskning. Rapporteringen kan därför i nuläget inte helt avskaffas. Restaurangernas uppgiftslämnande bör emellertid förenklas. Det bör t.ex. vara möjligt att i förekommande fall med ett enkelt matematiskt förfarande räkna om uppgifterna från kronor till volymer, för de restauranger som inte får dessa uppgifter från sina leverantörer. Den osäkerhet som därvid uppstår i det statistiska underlaget torde vara försumbar. För underlag till forskning och statistik räcker det vidare med att samla in uppgifterna en gång om året. Detta kan förslagsvis ske i samband med årsbokslutet och när den särskilda deklARATIONEN för företaget lämnas till skattemyndigheten. Dessa förslag till förenklingar för restaurangföretagen kräver ingen ändring i själva alkohollagen, utan kan genomföras genom en ändring av föreskrifterna. För framtiden bör dock undersökas möjligheterna att utnyttja leverantörernas statistik över försålda volymer. Om tillfredsställande underlag går att få på detta sätt bör enligt utredningens mening övervägas att helt avskaffa restaurangrapporten.

3.5 Tillsynsavgifter för servering av spritdrycker, vin och starköl

<p><u>Utredningens bedömning:</u> Ingen ändring bör göras i alkohollagens regler om kommunernas rätt att ta ut avgift för bl.a. tillsyn. För sådana avgifter gäller bestämmelserna i kommunallagen.</p>

3.5.1 Bakgrund

Inför arbetet med omställning av den svenska alkoholpolitiken i samband med Sveriges anslutning till EES-avtalen och förestående medlemskap i EU tillsatte regeringen bl.a. LHD/LVM-utredningen för att göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen om handel med drycker (LHD) fördes över från länsstyrelserna till kommunerna. LHD/LVM-utredningen

anför i sitt betänkande Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården SOU 1993:31 (s. 102 f):

Det är (emellertid) klart att ett visst resurstillskott behövs i kommunerna för att dessa skall kunna ta ansvaret för alla enskilda ärenden enligt LHD. (...)

Den naturliga vägen att täcka de kostnader som tillkommer för kommunerna förefaller vara genom avgifter, vilket redan nu tas ut av länsstyrelserna för tillstånd enligt LHD. Om tillståndsgivningen flyttas över till kommunerna bör dessa ges rätt att ta ut motsvarande avgifter efter grunder som kommunen själv bestämmer. Det kan t.ex. bli fråga om att ta ut olika höga avgifter för olika kategorier av tillstånd med hänsyn till hur mycket arbete de kräver för kommunen.

En närliggande fråga är om kommunernas möjlighet att ta ut avgift bör begränsas till själva tillståndsgivningen eller utsträckas till att täcka också kostnader för tillsyn. Mot en sådan avgiftsmöjlighet talar att kommunen redan nu har ett tillsynsansvar enligt LHD utan möjlighet att ta ut avgift för denna tillsyn. Å andra sidan medför kommunalisering av tillståndsgivningen och därmed sammanhängande funktioner att kommunernas tillsynsverksamhet måste intensifieras så att den garanterar en effektiv löpande tillsyn över tillståndshavarna och deras verksamheter. För att tillräckliga resurser skall avsättas för tillsynen bör det enligt utredarens mening övervägas att införa en avgiftsmöjlighet också för detta. Det får förutsättas att kommunerna i förekommande fall tar ut sådana avgifter efter ett schablonsystem och inte efter det antal tillsynsbesök som gjorts i ett visst fall e.d.

I alkohollagen regleras avgiftsuttaget i 7 kap. 13 §:

Ansökan om serveringstillstånd görs skriftligen hos kommunen.

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

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 8 kap. av den som har serveringstillstånd.

I författningskommentaren anføres (prop. 1994/95:89 s. 107) angående avgiftsuttaget:

Kommunen ges (därmed) rätt att ta ut avgift för prövningen av ansökningar om serveringstillstånd. Grunderna för avgiftsuttaget bör bestämmas av kommunfullmäktige och självfallet följa de allmänna krav som finns beträffande kommunala taxor (jfr RÅ 1986 ref.30). Rätten att ta ut avgift omfattar enligt förslaget såväl själva tillstånds-prövningen

som kostnaden för löpande tillsyn över tillståndshavarna. Avsikten är att avgiftsmöjligheten skall täcka också den utökade omedelbara tillsyn som kommer att falla på kommunen i och med att länsstyrelsens tillsyn får en delvis annan inriktning. Den avgift som tas ut för tillsyn förutsätts beräknas efter schablon och inte efter antal tillsynstillfällen som kommunen finner erforderligt i varje särskilt fall. Detta hindrar inte en uppdelning på olika avgiftsklasser med hänsyn till det varierande behov av tillsyn som kan föreligga för olika typer av serveringsställen.

Svenska Kommunförbundets cirkulär 1995:69

När det gäller kommunernas avgiftsuttag enligt alkohollagen brukar ofta Kommunförbundets cirkulär från år 1995 nämnas. Cirkuläret, som skickades ut till landets kommuner i mars 1995, hade tagits fram som exempel på hur kommunerna kunde beräkna ansöknings- och tillsynsavgifter enligt den s.k. självkostnadsprincipen. Bakgrunden var den att kommunerna gavs möjlighet att finansiera arbetet med tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohollagen i samband med att tillståndsgivningen successivt flyttades över från länsstyrelserna till kommunerna under åren 1995 och 1996. Det rådde vid denna tidpunkt en viss osäkerhet om hur beräkningen av avgifterna kunde ske och vad som var rimliga ambitionsnivåer i den kommunala handläggningen av alkoholärenden. Cirkuläret fick ett stort genomslag och blev till en början så gott som helt vägledande för majoriteten av landets kommuner.

I cirkuläret beskrivs grunderna för självkostnaden i kommunallagen samt hur man kan beräkna administrativa kostnader för tillståndsprövning och tillsyn.

3.5.2 Uppdraget

Regeringen beslutade 1999-06-23 att till utredningen överlämna skrivelse från Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) med hemställan om att kommunernas avgiftssystem för tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohollagen skall ingå i Alkoholutredningens översyn av alkohollagens bestämmelser. SHR anför i skrivelsen:

När kommunerna fick rätt att ta ut avgifter för tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohollagen utarbetade Kommunförbundet riktlinjer över hur detta kunde ske, cirkulär 1995:69. De principer som framkom i Kommunförbundets cirkulär fick i början stor efterföljd bland landets

kommuner. Utvecklingen är emellertid oroande. Avgifterna tycks stiga och det förekommer fall där rätten att ta ut avgifter missbrukas.

Avgiftssystemet som det utformades av Kommunförbundets cirkulär leder också till alkoholpolitiskt tveksamma effekter. De företag som i och för sig säljer mycket alkohol men vars belägenhet, gästsammansättning m m inte orsakar några som helst alkoholpolitiska bekymmer, t ex en stor konferensanläggning, betalar hög avgift medan en mindre pub med koncentrerad verksamhet fredag-lördag och stor försäljning av öl, betalar låga avgifter.

Det behövs en anvisning i alkohollagen till kommunerna så att avgiftssystemet utformas på ett sätt som överensstämmer med lagstiftarens alkoholpolitiska intentioner. I stället för som f n då kommunal-ekonomiska överväganden står i främsta rummet.

Det ingick inte i uppdraget för Alkoholutredningen att också se över hur kommunerna beräknar avgifterna för tillståndsprövningen; de s.k. ansökningsavgifterna. Dessa belyses därför endast summariskt.

3.5.3 Avgiftssystemet i några kommuner

Alla kommuner har inte valt att finansiera hela kostnaden för arbetet med alkohollagen via avgifter, utan skjuter till med skattemedel i varierande grad. I en del kommuner är detta ett medvetet val; man vill inte belasta restaurangbranschen med alltför höga avgifter eller man anser att kostnader för det kommunala arbetet med framför allt tillsynen över alkoholservering bör betalas solidariskt mellan branschen och samhället. I en del andra kommuner beror det snarare på att personal- och lokalkostnader m.m. har ökat i förhållande till ingångsläget 1995 medan avgifterna har varit oförändrade. Att ändra avgifterna är ofta inte så lätt eftersom det kräver beslut i kommunfullmäktige och frågan kan vara politiskt känslig. En allmän uppfattning bland landets alkoholhandläggare är att avgiftstäckningen för arbetet med alkohollagen ligger under 100 procent för de flesta kommuner i landet.

Ansökningsavgifterna i de flesta kommuner ligger i dag något över "riktlinjerna" i Kommunförbundets cirkulär. Dessa avgifter har i enstaka fall ifrågasatts, men har i stora drag accepterats. Det är också ganska lätt för en kommun att presentera beräkningsunderlaget för avgifterna. (Det tar X antal timmar att pröva en ansökan. Timlön och OH-kostnader för en alkoholhandläggare multipliceras med X.)

Inom många kommuner fördes diskussioner om vilka grunder som skulle avgöra tillsynsavgifternas storlek. Två vägar ansågs uteslutna;

debitering för varje erforderligt tillsynsbesök och lika avgift för alla. Restauranger som enligt kommunens riktlinjer skall betala för antalet inspektioner som utförs skulle kunna ifrågasätta varje tillsynsbesök och driva rättsliga processer om avgifterna ifall man känner sig orättvist behandlade. Man kan också tänka sig att restauranger med hårt ansträngd ekonomi skulle kunna drivas i konkurs av en kommun som utför "ideliga" inspektioner till en kostnad av t.ex. 700 kronor styck. Denna avgiftsmodell har ju också underkänts av regeringen i propositionen till alkohollagen. Lika avgift för alla skulle innebära att små restauranger subventionerar tillsynen av de större. Ett diskotek med kapacitet för flera hundra gäster som stänger sent på natten kräver i regel betydligt mer tillsyn än en liten kvartersrestaurang som stänger klockan 22.00.

Det gällde att hitta ett avgiftssystem med en differentierad avgift efter bärkraft som samtidigt var alkoholpolitiskt motiverat. Att låta avgiften styras av antalet årsarbetskrafter och total omsättning, såsom avgifterna för livsmedelstillsynen är uppbyggd, skulle leda till att stora personalmatsalar med många anställda och hög matsättning men med mycket blygsam alkoholservering skulle få betala relativt höga avgifter för alkoholtillsynen. Det är givetvis inte (heller) rimligt. Andra tänkbara varianter är att indela restaurangerna i olika kategorier efter rättigheter, serveringstid, inriktning o.dyl. eller efter försäljningen av alkoholdrycker. De flesta kommuner har valt den senare modellen. Anledningen härtill är att det anses alkoholpolitiskt motiverat att utöva en intensivare tillsyn över de serveringsställen som serverar mycket alkohol i förhållande till dem som har en relativt liten omsättning av alkoholdrycker. Genom att kommunerna administrerar utskick och insamlande av de s.k. restaurangrapporterna med försäljningsstatistik får man därigenom uppgift om försäljningen av alkoholdrycker på varje restaurang i kommunen. Därefter kan restaurangerna placeras in i olika avgiftsklasser. Som exempel visas här tillsynsavgifterna för restauranger i några kommuner.

Stockholm

Avgiftsklass	Årsförsäljning av alkoholdrycker, kr	Avgift, kr/år
0	- 50 000	0
1	50 001 - 250 000	1 000
2	250 001 - 500 000	2 000
3	500 001 - 1 000 000	3 000
4	1 000 001 - 2 000 000	4 000
5	2 000 001 - 5 000 000	5 000
6	5 000 001 - 10 000 000	6 000
7	10 000 001 -	7 000

Stockholmsavgifterna ligger något under riksgenomsnittet. (Antalet restauranger ger Stockholm "stordriftsfördelar".)

Örebro

Avgiftsklass	<u>Halvårs</u> försäljning av alkoholdrycker, kr	Avgift, kr/ <u>halvår</u>
1	- 25 000	350
2	25 001 - 125 000	1 350
3	125 001 - 250 000	1 850
4	250 001 - 500 000	2 350
5	500 001 - 1 000 000	2 850
6	1 000 001 - 1 500 000	3 350
7	1 500 001 - 2 000 000	3 850
8	2 000 001 - 2 500 000	4 350
9	2 500 001 - 3 000 000	4 850
10	3 000 001 -	5 350

Uppsala

Avgiftsklass	Årsförsäljning av alkoholdrycker, kr	Avgift, kr/år
1	- 25 000	500
2	25 001 - 100 000	1 000
3	100 001 - 500 000	3 000
4	500 001 - 1 000 000	6 000
5	1 000 001 - 2 000 000	8 000
6	2 000 001 - 3 000 000	10 000
7	3 000 001 - 4 000 000	13 000
8	4 000 001 -	15 000

Solna

Avgiftsklass	Årsförsäljning av alkoholdrycker, kr	Avgift, kr/år
1	- 500 000	3 000
2	500 001 - 1 000 000	4 000
3	1 000 001 - 2 000 000	5 000
4	2 000 001 - 3 000 000	6 000
5	3 000 001 - 4 000 000	10 000
6	4 000 001 -	20 000

Motala

Avgiftsklass	Årsförsäljning av alkoholdrycker, kr	Avgift, kr/år
1	- 125 000	500
2	125 001 - 250 000	1 000
3	250 001 - 500 000	2 000
4	500 001 - 1 000 000	3 000
5	1 000 001 - 2 000 000	4 000
6	2 000 001 -	5 000

Östersund

Avgiftsklass	Årsförsäljning av alkoholdrycker, kr	Avgift, kr/år
1	- 250 000	1 000
2	250 001 - 500 000	2 000
3	500 001 - 1 000 000	3 000
4	1 000 001 - 2 000 000	4 000
5	2 000 001 - 4 000 000	5 000
6	4 000 001 - 6 000 000	6 000
7	6 000 001 - 8 000 000	7 000
8	8 000 001 - 10 000 000	8 000
9	10 000 001 -	9 000

Länsstyrelsen i Västra Götaland presenterade i november 1999 en sammanställning över avgiftsuttaget för länets 49 kommuner. Inte mindre än 34 av kommunerna tillämpar liknande avgiftssystem som i tabellerna här ovan med en rörlig avgift som varierar från 0 kronor till 20 000 kronor. Det förhåller sig ungefär likadant i andra län. Majoriteten av landets kommuner tar således ut tillsynsavgifter i förhållande till alkoholförsäljningen.

Alla kommuner i Sverige har dock inte använt sig av restaurangernas försäljningsavgifter vid fastställande av tillsynsavgifter. Exempel på andra beräkningsgrunder är fasta avgifter som är lika för alla restauranger i kommunen eller en bestämd avgift för varje tillsynsbesök. Det finns också exempel på kommuner som låter avgiften variera beroende på restaurangernas öppettider, gästplatser och inriktning. Någon enstaka kommun tar ut avgift endast när det har konstaterats missförhållanden av något slag. Oavsett vilken beräkningsgrund som används har kommunen rätt att ta ut avgifter för att täcka sina kostnader. Dessa avgifter behöver inte motsvara den exakta kostnaden i varje enskilt fall. I avgiftssystem som beräknas efter schablon kan det uppstå situationer som upplevs som "orättvisa". Kommunerna har då möjlighet att sätta ned avgiften i enskilda fall efter ansökan därom. Detta tillämpas också i flera kommuner. Det händer också att enskilda sökande, som ofta återkommer med ansökningar om serveringstillstånd, kan få "rabatt" på ansökningsavgiften. Det finns också exempel på kommuner som inte tar ut några tillsynsavgifter alls. Kommunerna kan välja att variera avgiftstäckningen för olika verksamheter och låta hela eller delar av kostnaden i stället finansieras med skatter.

Vad gäller avgifterna för tillfälliga serveringstillstånd, där en del av avgiften avser kostnad för tillsyn, hänvisas till Alkoholutredningens enkät 1998/99 till ett urval av landets kommuner angående tillämpningen av vissa bestämmelser i alkohollagen. (Bilaga 4)

3.5.4 Överväganden

Från restaurangbranschen har ofta framförts klagomål över att avgifterna varierar mellan kommunerna. Man hävdar exempelvis att ansökningsavgifterna bör vara desamma oavsett kommun, eftersom prövningen skall följa alkohollagens regler och därför bör vara likartad i hela landet. Samma resonemang förs även när det gäller tillsynen, och kritik riktas också mot kopplingen mellan tillsynsavgift och omsättning. Den faktiska kostnaden skiljer emellertid från kommun till kommun (löner, lokaler) och större kommuner med heltidsanställda alkoholhandläggare kan arbeta rationellare med varje enskilt ärende, vilket sänker genomsnittskostnaden.

Det finns dock ytterligare en markant skillnad mellan kommunerna i detta avseende, och det är ambitionsnivån. Kommuner som anser att alkoholpolitik är viktigt avsätter mer resurser till arbete med serveringstillstånd än kommuner som inte tycker att regler om alkoholserving är lika viktiga. Tidigare kom detta till uttryck genom hur det kommunala vetot i utskänkingsfrågor användes. Alkohollagen ger kommunerna ett annat utrymme för alkoholpolitiska värderingar; t.ex. när det gäller alkoholpolitiska program och hur länge alkoholserving skall få bedrivas.

Genom kommunallagen regleras kommunernas allmänna befogenheter. Kommunerna har exempelvis rätt att fastställa kommunalskatt och nivån på kommunala avgifter av olika slag, t.ex. barnomsorgsavgifter. Även här gäller givetvis självkostnadsprincipen, men en högre ambitionsnivå (exempelvis personaltäthet) när det gäller barnomsorgen kan avspeglade sig i högre avgifter. Från kommunalt håll framhålls att samma principiella regler bör gälla för avgiftsuttaget enligt alkohollagen, dvs. att det är kommunen som avgör nivån på arbetsinsats och täckningsgrad genom avgifter.

Det har kommit till Alkoholutredningens kännedom att det finns kommuner som tar ut avgifter enligt alkohollagen för att täcka andra kostnader. (I ett fall gällde det kommunens kostnader för missbrukarvården, vilken kommunen principiellt ansåg delvis borde bekostas av restaurangerna.) Ett sådant förfaringssätt strider mot kommunallagens bestämmelse om att en kommun inte får ta ut högre avgift än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster som är förknippade med avgiften

(8 kap. 3 c §). Sådana överuttag kan rättas till genom kommunalbesvär och medför i princip återbetalningsskyldighet. För allt avgiftsuttag enligt kommunallagens självkostnadsprincip gäller att beräkningen av avgifter och kostnader måste vara försvarlig, och att avgifterna korresponderar mot endast verkligt motiverade kostnader som föranleds av den berörda verksamheten.

Alkoholutredningen anser inte att det bör övervägas att göra någon ändring av bestämmelsen om kommunernas avgiftsuttag i alkohollagen. Här bör alltså gälla kommunallagens bestämmelser. Det finns skäl att i det sammanhanget framhålla möjligheten att anföra kommunalbesvär över beslut om avgiftstaxor som inte uppfyller lagstadgade krav och få sådana beslut upphävda. Exempelvis får tillsynsavgifter som baseras på restaurangernas försäljning av alkoholdrycker inte konstrueras så att avgiften är att betrakta som ett skatteuttag, utan någon koppling till de verkliga kostnaderna. Då försäljningen av alkoholdrycker i de s.k. restaurangrapporterna (se avsnitt 3.4) numera redovisas inte enbart i kronor utan även i volymer, finns dessutom möjlighet att basera avgiftsuttaget på volymer såld alkohol i stället för på försäljningspris.

3.6 Representationsrätt för tillståndshavare

Utredningens bedömning: Alkohollagens bestämmelse om att tillståndshavare och andra personer eller företag som tillverkar, säljer eller förmedlar alkoholdrycker får lämna alkoholdrycker som gåva endast i form av varuprov bör inte ändras.

3.6.1 Bakgrund

Det är inte tillåtet enligt svensk alkohollagstiftning att restauranger "får ge bort eller bjuda på alkoholdryck för reklamändamål, för att skapa goodwill eller för att på annat sätt främja försäljningen. ... I praxis har gåvoförbudet inte ansetts hindra allmänt godtagen representation i affärslivet. Det hindrar inte heller arrangörer av mässor och liknande att vid invigning bjuda på alkoholdryck." (Socialstyrelsens bestämmelser rörande handel med drycker per den 1 juli 1990 — Lagen om handel med drycker, LHD.)

I alkohollagen har bestämmelsen fått nästan exakt samma lydelse som i LHD. I författningskommentaren (prop. s. 90) anges dessutom att "bestämmelsen inte är straffrättsligt sanktionerad men den tillståndshavare som bryter mot paragrafen kan drabbas av administrativt

ingripande i enlighet med bestämmelserna i 7 kap." Den aktuella paragrafen har följande lydelse.

4 kap. 9 § Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov.

Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva.

I praktiken innebär det s.k. gåvoförbudet för innehavare av serverings-tillstånd att de inte får bjuda sina gäster på alkoholdryck t.ex. som ett led i marknadsföringen, 10-årsjubileum eller liknande.

Vid invigningen av ny restaurang eller vernissage har dock ibland tillståndsmyndigheterna medgivit undantag från detta och i stället gjort en generös tolkning av begreppet "mässor och liknande vid invigning".

En tillståndshavare får som privatperson bjuda en vän på alkoholdryck på sin restaurang, men detta måste i så fall bokföras som vanlig försäljning och tillståndshavaren, och inte restaurangföretaget, bestrida kostnaden.

Med "allmänt godtagen representation i affärslivet" menas i detta sammanhang t.ex. att en restaurang bjuder på en starköl i samband med att beställning av ett festarrangemang diskuteras med en kund.

3.6.2 Uppdraget

Regeringen beslutade 1999-06-23 att till utredningen överlämna en skrivelse från Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) med hemställan om att reglerna för representation för tillståndshavare skall ingå i Alkoholutredningens översyn av alkohollagens bestämmelser. SHR anförde i skrivelsen:

I 3 kap. 5 §² alkohollagen regleras hur alkoholdrycker får användas vid marknadsföring. För tillståndshavare gäller en strängare reglering än för affärsverksamhet i allmänhet. Detta framgår bl.a. av Kammarrättens i Jönköping dom 1999-04-28 i jämförelse med vad som enligt Riksskatteverkets Handledning för beskattning av inkomst och förmögenhet m m. Detta är otillfredsställande. Innehavare av serveringstillstånd bör

² Fr.o.m. 1 januari 2000 har denna bestämmelse, med exakt samma lydelse, flyttats till 4 kap. 9 §.

behandlas på samma sätt som andra näringsidkare vad gäller representation.

Enligt SHR:s mening bör därför av 3 kap. 5 § tydligt framgå att innehavare av serveringstillstånd skall behandlas på samma sätt som affärlivet i övrigt när det gäller rätten att använda sig av alkoholdrycker vid representation och andra affärs- och kundförbindelser m m. Den i propositionen 1998/99:134 sid 14 föreslagna ändringen i sanktions-systemet är välkommen.

Propositionen 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor, mm.

Vad SHR åsyftar i den alkoholpolitiska propositionen, som numera har antagits av riksdagen och genomförts genom lagändringen fr.o.m. 1 januari 2000, är förslaget om bestämmelser för tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring. I propositionen föreslog regeringen bl.a. att de nu gällande bestämmelserna i alkoholreklam-lagen skulle arbetas in i alkohollagen. Vidare har det redan nu gällande gåvoförbudet i alkohollagen förts över till de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker. I avsnittet "Vissa ändringar vad avser de särskilda bestämmelserna om alkoholreklam" (s. 134 ff) angavs skälen för regeringens förslag enligt nedan.

Den svenska alkoholpolitiken syftar till att hålla nere konsumtionen av alkoholdrycker. Insikten om att ett bruk av alkohol kan leda till missbruk motiverar restriktiviteten i den förda politiken. Anledningarna till att människor blir missbrukare är flera och komplexa, och man kan ofta inte peka på en enskild orsak.

Alkoholreklam syftar till att garantera efterfrågan på alkoholdrycker eller hindra att nya varumärken etableras. Den kan också påverka övergången till andra varumärken än dem som konsumenten tidigare har föredragit. Producenter m.fl. kan också nå nya konsumenter med reklam.

...

Gåvoförbudet

Enligt 3 kap. 5 § får den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov. Enligt andra stycket samma paragraf får vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker sådana drycker inte lämnas som gåva.

Att skänka bort eller bjuda på alkoholdrycker är alltså inte tillåtet för att främja försäljningen eller som säljargument för andra varor. Varuprover får lämnas endast till tillståndshavare enligt alkohollagen. I

begreppet varuprov ligger i detta sammanhang att det skall vara avsett för någon som har rätt att köpa varan direkt av tillverkaren eller partihandlaren. Livsmedelsbutiker eller restauranger får alltså inte lämna varuprover till sina kunder. Enligt förarbetena skall dock en allmänt godtagen representation accepteras, liksom att det bjuds på alkoholdryck t.ex. vid invigning av en mäsas.

Bestämmelserna har hittills i viss utsträckning varit sanktionerade genom alkohollagens sanktioner, dvs. återkallelse eller varning. Denna ordning upphör i stor utsträckning att gälla till följd av det förslag om rätten till partihandel som regeringen har presenterat (i avsnitt 9.2). Med hänsyn härtill och till att gåvoförbudet har till helt övervägande syfte att skydda konsumenterna bör reglerna föras till och sanktioneras i enlighet med de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker.

3.6.3 Riksskatteverkets handledning

I Riksskatteverkets (RSV) handledning för beskattning av kostnader i näringsverksamhet vid 1999 års taxering tas bl.a. upp bestämmelserna om avdrag för representation. Handledningen beskriver förutsättningarna för avdragsrätt och gäller företag i allmänhet, och några särskilda regler för restaurangföretagare har RSV inte specificerat. Representation kan avse utgifter för mat, dryck, betjäning, hotellrum, teaterbiljetter och liknande. Det kan också vara fråga om indirekta utgifter för representation såsom utgifter för underhåll och löner samt för andra utgifter avseende t.ex. fastighet eller inventarier som används för representation.

Representation kan rikta sig antingen utåt mot den skattskyldiges affärsförbindelser och liknande (extern representation) eller inåt mot företagets personal i form av bl.a. personalfester (intern representation). I intern representation ingår i detta sammanhang inte kurser, konferenser och liknande arrangemang. En grundläggande förutsättning för avdragsrätt är att det föreligger ett omedelbart samband mellan representationen och den bedrivna verksamheten. Genom kravet på omedelbart samband markeras att avdragsrätten inte omfattar kostnader för sällskapsliv av personlig natur, personlig gästfrihet e.d. Enligt RSV:s rekommendationer skall representation för att vara avdragsgill ingå som ett naturligt led i samband med affärsförhandlingar. Exempel på situationer där omedelbart samband kan anses föreligga är vidare större jubileer, invigningar och demonstrationer och dylikt där representationen används som ett led i företagets marknadsföring och PR-verksamhet.

3.6.4 Kammarrättens i Jönköping dom den 28 april 1999

I SHR:s skrivelse 1999-06-23 hänvisas till ovanstående kammarrättsdom. En kommun hade tilldelat stadshotellet på orten en varning för att man hade bjudit på vin och starköl i samband med en buffé för 150 särskilt inbjudna VIP-gäster. Stadshotellet hade därmed, enligt kommunen, brutit mot det s.k. gåvoförbudet i 3 kap. 5 § alkohollagen. Beslutet överklagades och länsrätten i Östergötlands län upphävde varningen i dom den 29 september 1997. I domen anförde länsrätten att det visserligen framgår av förarbetena till alkohollagen att man inte får bjuda på alkoholdryck för reklamändamål, för att skapa goodwill eller för att på annat sätt främja försäljningen. Det framgår dock av förarbetena att regleringen inte får ges en så vidsträckt innebörd att en allmänt godtagen representation i affärlivet förhindras. Länsrätten fann att arrangemanget fick anses ingå i sådan allmänt godtagen representation som åsyftas i förarbetena.

Kommunen överklagade länsrättens beslut till kammarrätten och anförde att stadshotellets gåva till restaurangens gäster inte kunde innefattas i begreppet "allmänt godtagen representation i affärlivet". Dessutom angavs att inbjudan till buffén avsåg VIP-gäster med en vän, att minimiåldern var 20 år och med en uppmaning om vårdad klädsel. Detta visade, menade kommunen, att det inte kunde vara fråga om personer som representerade affärskontakter. Kammarrätten angav i domskälen (mål nr 3968-1997) följande. "Med hänsyn till att inbjudan riktats mot en relativt stor grupp av hotell- och restauranggäster till vilka bolaget inte upprätthöll annat än ett i förhållande till allmänheten vanligt kundförhållande och då tillställningen närmast är att uppfatta som PR-verksamhet kan ifrågavarande bjudning av alkoholdrycker inte anses ha skett i samband med sådan allmänt godtagen representation som avses i förarbetena. Bolaget har i förevarande fall brutit mot det s.k. gåvoförbudet i 3 kap. 5 § första stycket alkohollagen. Ett administrativt ingripande enligt 7 kap. är motiverat. Grund föreligger därför att meddela bolaget varning."

3.6.5 Överväganden

Det finns ett alkoholpolitiskt syfte bakom reglerna för alkoholreklam och representation med alkoholdrycker, nämligen att hålla nere konsumtionen av alkoholdrycker.

Reglerna innebär allmänt att man inte får bjuda på alkoholdrycker vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än

alkoholdrycker om det inte är representation i den mening begreppet fått i praxis. Riksskatteverkets handledning för beskattning i samband med representation har ingen betydelse för bedömningen av om en åtgärd är tillåten enligt alkohollagen eller inte. En butiksägare t.ex. får inte bjuda på ett glas vin i samband med försäljning av hårvårdsprodukter. Alkoholdrycken får inte användas som "lockbete". Däremot får en tillverkare av hårvårdsprodukter bjuda på vin till butiksägare, som säljer sådana varor, vid en informationsträff där han presenterar sina nya produkter. Det senare är att betrakta som allmänt godtagen representation i affärlivet.

För tillverkare, partihandlare eller restaurangägare med serveringstillstånd gäller ännu strängare regler. Alkoholdryck får lämnas endast som varuprov. En tillverkare eller en partihandlare kan lämna sådana varuprov i sin rörelse såväl till varandra som till innehavare av serveringstillstånd. En restaurangägare får däremot inte lämna några varuprov till vanliga restaurangkunder. En "vanlig" restauranggäst anses inte omfattas av begreppet godtagen representation i affärlivet. Exempel på när en restaurang får bjuda på alkoholdryck är informationsmöte för företag i området, där tillståndshavaren vill presentera sin nya festvåning eller sin ombyggda restaurang eller i samband med att en större beställning diskuteras med en kund.

En skillnad mellan restauranger och andra företag är att en restaurang inte får bjuda på alkoholdryck i samband med t.ex. ett 10-årsjubileum, medan detta däremot är möjligt för en innehavare av en möbelaffär — om det inte sker i samband med försäljning av några varor eller tjänster.

Alkoholutredningen har övervägt om de regler som finns på skatteområdet om krav på "omedelbart samband" skulle kunna överföras till alkohollagens område och ersätta det nuvarande s.k. gåvoförbudet. Utredningen kan i och för sig se skäl för en något uppmjukad regel, som skulle medge t.ex. att restauranggäster som får vänta länge på ett bord bjuds på ett glas vin. Det är emellertid svårt att utforma en regel som inte samtidigt öppnar för avarter av olika slag. Utredningen har därför stannat för att det trots allt inte är lämpligt att mjuka upp det nuvarande gåvoförbudet.

3.7 Serveringstillstånd efter konkurs

Utredningens bedömning: Bestämmelsen om att ansökan från konkursbo om fortsatt serveringstillstånd skall behandlas med förtur bör inte ändras. Tillståndsprövningen bör dock skärpas liksom tillsynen. Vidare bör konkursbo endast få tidsbegränsade tillstånd.

3.7.1 Bakgrund

Regeringen beslutade 1999-06-23 att till utredningen överlämna skrivelse från Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) med hemställan om att vissa frågor som rör serveringstillstånd vid konkurs skall ingå i Alkoholutredningens översyn av alkohollagens bestämmelser. SHR anförde i skrivelsen:

När en tillståndshavare försätts i konkurs beviljas ett nytt serveringstillstånd för konkursförvaltaren. I anvisningen till lagen sägs följande: "Myndigheten skall behandla en sådan ansökan med förtur". En rimlig handläggningstid är längst en vecka enligt propositionen. Verksamheten kan sedan drivas vidare. Tillstånd ges regelmässigt på ett så smidigt sätt att allmänheten och andra restaurangföretagare inte märker någon skillnad.

En konkurs är en följd av att väsentliga förutsättningar för att driva verksamheten saknats. Vilka dessa är varierar från fall till fall, men otillräcklig finansiering, felbedömning av marknaden, kunskapsbrister hos företagaren m m är vanliga anledningar. I allt för många konkurser redovisar konkursförvaltarna också att det förekommit brister i bokföring och redovisning m m. D v s konkursen har föregåtts av ett eller flera brott.

När alkohollagen infördes föreslog SHR att undantaget för konkursfall skulle utgå och att man även i dessa fall skulle vara hänvisad till normala rutiner för att söka nytt serveringstillstånd. Så blev nu inte fallet.

Den smidiga handläggningen i samband med konkurs är inte rimlig mot bakgrund av de långa handläggningstiderna för vanliga tillstånd.

I lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) gällde enligt 63 § att konkursbo med tillstånd till servering av alkoholdrycker kunde fortsätta rörelsen ifall anmälan därom gjordes till tillståndsmyndigheten senast två månader efter beslut om förvaltare.

Alkoholpolitiska kommissionen anförde i delbetänkandet Serveringsbestämmelser (SOU 1993:50) angående konkurser (s. 153 f):

... Det finns exempel på att restaurangföretag delat upp verksamheten i olika bolag och sedan begärt förlustbolaget, som ofta innehållit personalkostnaderna, i konkurs samtidigt som hyresrätt och restauranginventarier funnits i ett annat bolag. Kapital har därmed räddats från konkursen, medan förlustbolaget bara har skulder och inga pengar att betala ut löner med. Personalen får vanligtvis ut sina löner ändå genom den statliga lönegarantin. År 1991 begärdes 995 restauranger i konkurs och från lönegarantin utbetalas varje år ca 800 miljoner kronor till restaurangbranschen. Erfarenheten har också visat att mindre seriösa tillståndshavare efter en konkurs inte är lika noga med att följa gällande bestämmelser. ...

Kommissionen föreslår att serveringstillståndet automatiskt skall upphöra vid konkurs, men att en konkursförvaltare skall kunna ansöka om att fortsätta driften med bibehållande av tillståndet. En sådan ansökan skall i så fall behandlas med förtur. Tillståndsmyndigheten har då möjlighet att ta ställning till förslag om rekonstruktion. En eventuellt ny ägare av rörelsen genomgår sedan lämplighetsprövning i vanlig ordning.

Sedan 1995 gäller enligt alkohollagens 7 kap. 17 § andra stycket följande:

Har den som fått tillstånd försatts i konkurs, upphör tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta rörelsen skall ansökan göras hos tillståndsmyndigheten. Myndigheten skall behandla en sådan ansökan med förtur.

I författningskommentaren anges att en rimlig handläggningstid är längst en vecka.

3.7.2 Något om konkursförvaltning

Under en konkurs omhändertas tillgångarna, enligt 1 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) (KL), för borgenärernas räkning, av konkursboet. Sedan ett beslut om konkurs har meddelats, får gäldenären inte råda över egendom som tillhör konkursboet. Han får heller inte åta sig sådana förbindelser som kan göras gällande i konkursen (3 kap. 1 § KL). Förvaltningen av ett konkursbo handhas av en eller flera förvaltare. Förvaltningen av boet står under tillsyn av kronofogde-

myndigheten (7 kap. 25 § KL). En förvaltare skall ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget (7 kap. 1 §). Det åligger förvaltaren att ta tillvara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet (7 kap. 8 § KL). En rörelse som drivs vidare av konkursboet får fortsättas längre tid än ett år endast om det finns särskilda skäl för det (8 kap. 2 § KL).

En konkursförvaltare, vanligen en advokat, utses av tingsrätten. Innan rätten utser förvaltare skall tillsynsmyndigheten (kronofogdemyndigheten) höras (7 kap. 3 § KL). Syftet med förvaltningen är att rädda så mycket pengar som möjligt åt det allmänna och andra fordringsägare, t.ex. banker, leverantörer, hyresvärd samt att försöka trygga fortsatt anställning för personal. En konkursförvaltare erhåller ett arvode och har ingen del i eventuell vinst. Sådan tillfaller konkursboet. Om en förvaltare visar sig inte vara lämplig skall rätten, enligt 7 kap. 5 § KL entlediga honom.

Konkursförvaltaren driver vanligen inte rörelsen personligen utan tillsätter en erfaren företagsledare, ett ombud, att leda verksamheten. När det gäller restaurangkonkurser kan dessa personer vara f.d. krögare eller andra personer med eget förflutet inom restaurangbranschen. Det finns företag som har specialiserat sig på konkursförvaltning.

Vanliga orsaker till konkurser inom restaurangnäringen är

- för höga investeringskostnader i förhållande till försäljningsresultatet. Det finns ibland en "övertro" på vad man kan åstadkomma i den hårda konkurrensen med andra krogar, medan verkligheten är att branschen kännetecknas bl.a. av mycket små vinstmarginaler.
- allmänt dåliga konjunkturer. Restaurang- och nöjessektorn är bland de först drabbade när folk får ont om pengar.
- stora skatteskulder.
- att lokalhyrorna höjs för attraktiva innerstadslokaler. Så småningom passerar smärtgränsen.
- för stora "läckage" i verksamheten, t.ex. omfattande personalstölder.

Antalet konkurser har dock allmänt sett minskat från toppnoteringarna i början av 1990-talet. För hela Sverige handlar det om en nedgång från ca 22 000 år 1992 till ca 6 000 år 1998. Restaurangkonkurserna utgör endast en mindre del av dessa. Enligt uppgift från Stockholms stad rapporterades sju restaurangkonkurser år 1997 och fem år 1998 inom kommunen avseende restauranger med serveringstillstånd. (I Stockholm finns ca en femtedel av landets totala antal serveringstillstånd.)

En erfaren förvaltare av restaurangkonkurser uppger i kontakter med utredningens sekretariat att det första en konkursförvaltare gör är att byta lås till restaurangen, se till att de gamla ägarna inte längre har något som helst inflytande över den fortsatta driften och stoppa eventuella läckage. Därefter sker ofta förhandlingar med fordringsägare. Om det är ändamålsenligt fortsätter konkursförvaltaren att driva rörelsen under en viss period för att bl.a. få in ytterligare kapital till konkursboet. Därigenom kan utdelningen till borgenärerna bli större. Driften är dock hela tiden tillfällig och skall avvecklas. Det ingår i uppgiften att försöka hitta en ny, seriös ägare.

Ett djupare syfte med konkurslagstiftningen, än att sedan konkursen är ett faktum i efterhand tillgodose enskilda borgenärer, är att det skall finnas en grundtrygghet för presumtiva borgenärer. Genom att garantera denna trygghet ges förutsättningar för ett fungerande näringsliv. En leverantör, finansinstitut eller annan kreditgivare måste våga leverera varor på kredit eller låna ut pengar för start, underhåll och utveckling av en rörelse.

Ett alternativ till konkurs för företag som har hamnat på obestånd är att ansöka om företagsrekonstruktion hos tingsrätten enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion. En sådan rekonstruktion förutsätts uppfylla två syften, dels en refinansiering och dels en rekonstruktion av själva verksamheten. Föreligger dessa förhållanden kan tingsrätten utse en rekonstruktör. Denne är vanligen en erfaren insolvensjurist eller ekonom. Primärt ifrågakommer som rekonstruktörer tjänstemän vid t.ex. Ackordscentralen eller erfarna konkursförvaltare. Rekonstruktörens arbete påminner i allt väsentligt om konkursförvaltarens. En skillnad är dock att företagets ägare fortfarande finns kvar i ledningen för företaget, om än med begränsad handlingsfrihet. Om företagsrekonstruktionen inte lyckas, leder obeståndsfallet till konkurs.

3.7.3 Nuvarande lagtillämpning i kommunerna

Någon egentlig tillståndsprövning förekommer inte vid ansökningar från konkursförvaltare. Den personliga lämpligheten anses redan ha prövats av tingsrätten. Det vanliga är att beslut om serveringstillstånd för viss tid meddelas inom längst ett par dagar. Detta kan sedan förlängas genom ett enkelt förfarande. Traditionen från LHD-tiden och alkohollagens bestämmelse om skyndsam handläggning är styrande för kommunerna. Det är mycket ovanligt med administrativa ingripanden gentemot en konkursförvaltare, men det har förekommit. Skulle en konkursförvaltare t.ex. göra sig skyldig till servering av alkoholdrycker

till underåriga kan serveringstillståndet ifrågasättas som för vilken tillståndshavare som helst.

3.7.4 Överväganden

Dagens regler innebär att tillståndsmyndigheten får en omedelbar kunskap och (viss) insyn i konkursen. Det är en väsentlig skärpning gentemot tidigare regler i LHD om att konkursförvaltare utan att ens behöva meddela tillståndsmyndigheten förrän efter två månader kunde driva rörelsen vidare "som om ingenting hänt". Med den korta handläggningstid som angetts i förarbetena till alkohollagen kan kommunen dock inte göra mer än en ytterst summarisk tillståndsprövning. Tiden medger knappast ens att tillståndsmyndigheten tar kontakt med skatte-, polis- och kronofogdemyndigheter samt miljöförvaltning/motsvarande. Enligt utredningens mening bör åtminstone en sådan grundläggande kontroll alltid göras, även om det innebär att handläggningstiden kan förlängas något.

Vidare är en konkursförvaltare visserligen prövad angående sin personliga lämplighet av tingsrätten, men i den prövningen ingår inte hans förmåga att bedriva alkoholservering med iakttagande av alkohollagens regler. Eftersom det dessutom är vanligt att för den egentliga driften av verksamheten engageras personer/företag som har specialiserat sig på detta finns det enligt utredningens mening anledning för tillståndsmyndigheten att ta kontakt med konkursförvaltare och/eller dennes ombud för att bilda sig en uppfattning om hur alkoholserveringen kommer att bedrivas fortsättningsvis. (Det finns exempel på konkursförvaltare som drivit konkursboet på ett ekonomiskt klanderfritt sätt, men samtidigt åsidosatt väsentliga regler i alkohollagstiftningen.) Om den egentliga driften skall skötas av någon annan bör dennes personliga lämplighet undersökas.

Enligt reglerna i konkurslagen får en konkursförvaltare fortsätta att driva verksamheten mer än ett år endast om särskilda skäl föreligger. Utredningen anser att detta motiverar att tillståndsmyndigheten endast utfärdar tidsbegränsade serveringstillstånd till konkursbo. Detta är också det vanliga i praktiken. En tidsrymd om längst sex månader kan vara ett lämpligt riktmärke. Kommunen kan då göra en avstämning av hur verksamheten dithills har bedrivits. En bättre kontakt mellan konkursförvaltare och tillståndsmyndighet skulle därmed troligen också skapas. I sammanhanget bör också poängteras att även en konkursförvaltare måste iaktta alkohollagens bestämmelser och bör omfattas av sedvanlig tillsyn. Det finns ingen anledning för kommunen att undanta restauranger i konkurs från tillsynsverksamheten.

Med ovan angivna åtgärder för att förbättra prövningen av ansökningar om serveringstillstånd från konkursbon bör enligt utredningens mening i stor utsträckning kunna undvikas att oseriösa företagare som försatts i konkurs tillskansar sig några obehöriga fördelar. Utredningen, som erinrar om att konkursförfarandet syftar till att skydda borgenärerna och inte konkursgäldenären, är däremot inte beredd att ställa sig bakom förslaget om att regeln om förtur vid behandling av ansökan från konkursbo helt skulle tas bort. En sådan ändring skulle i första hand drabba borgenärerna och skulle i förlängningen kunna medföra svårigheter för seriösa restaurangföretag att få behövliga krediter.

3.8 Kassaregister

Utredningens förslag: Innehavare av serveringstillstånd skall vara skyldiga att registrera all försäljning i ett kassaregister som uppfyller vissa krav samt erbjuda kunden kvitto. Undantagna är innehavare av tillfälliga tillstånd till servering i slutet sällskap. Tillståndsmyndigheten skall även kunna medge undantag för vissa stadigvarande slutna sällskap, såsom ideella föreningar och liknande.

3.8.1 Ärendet

I en skrivelse 1999-10-27 till Justitiedepartementet från regionala samarbetsorganet SAMEB Stockholm (SAMarbete mot Ekonomisk Brottlighet) föreslås att krav på kassaregister införs i restaurangbranschen. I skrivelsen framförs:

...

Arbetet med Operation Krogsanering i Stockholms län har visat att det förekommer ett utbrett fusk med kassaregister i restaurangbranschen. Vid flera tillfällen har det konstaterats att all försäljning inte stämplas in. Detta innebär att tillståndshavaren till skattemyndigheten redovisar en betydligt lägre omsättning än den verkliga. I många fall kan det antas att det undanhållna beloppet använts till att betala svarta löner eller köpa in varor "vid sidan om". Dessa mindre nogräknade näringsidkare skaffar sig på detta sätt otillbörliga konkurrensfördelar vilket gör det mycket svårt för de seriösa att överleva.

De flesta kassaregister har en s.k. övningsfunktion som är tänkt att användas vid träning. När övningsfunktionen är inställd noteras inte inslagen på kassaregistrets kontrollremsa. Det har kommit till vår kännedom att detta är en vanlig metod att skaffa sig oredovisade intäkter. Eftersom inslagen inte noteras på kontrollremsan men gästen

får ett kvitto med rätt inslaget belopp är detta förfaringssätt näst intill omöjligt att avslöja.

Seriösa försäljare av kassaregister uppger att de har problem att sälja sina produkter beroende på att det finns försäljare som använder möjligheten att fuska med övningsfunktionen som ett försäljningsargument. Argumentet "visst är vår produkt dyrare än X:s men det tjänar Du snart in genom att lura myndigheterna" är inte ovanligt.

Det finns i dag inga bestämmelser om kassaregistrets konstruktion, säkerhetsfunktioner och vilken typ av ekonomiska rapporter som registret ska lämna. De kassaregister som finns på marknaden är enbart konstruerade med tanke på restaurangens redovisning och den internkontroll som restaurangen utövar mot sina anställda.

Kassahanteringen inom restaurangbranschen har utvecklats från finmekaniska apparater till datoriserade elektroniska terminaler där både mjuk- och hårdvaran kan manipuleras för att dölja ett sofistikerat skattebedrägeri med hjälp av kassaregistret.

Konsekvensen av lagstiftningens brist på föreskrifter om externa kontrollfunktioner i restaurangernas kassaregister medför att de mest avancerade skatteundandragandena således är svåra att upptäcka. Från kontrollsynpunkt vore det därför önskvärt om det infördes en licens och godkännande av de registersystem och de säkerhetsfunktioner som bör finnas.

Att det finns behov av ekonomisk kontroll särskilt vad gäller restaurangbranschen visar inte bara erfarenheterna från Operation Krogsanering. I maj 1999 utkom den uppmärksammade rapporten Krogsbranschens mörka sida av forskarna Tage Alalehto och Bill Sund. Forskarna visade bl.a. att många krögare inte har några som helst moraliska betänkligheter inför krogfusket.

...

De typgodkända kassaregistren bör vara försedda med revisionsminne (grand total) som visar den ackumulerade försäljningen. Grand totalen — som ska framgå av tömningskvittot — ska visa både plus- och minusregistreringar. Minnet ska inte gå att nollställa. Kvittot ska vara försett med kontrollnummer (Z-nummer) som inte kan nollställas eller avlägsnas från tömningskvittot. Det bör tydligt framgå när övningsfunktionen använts. Alternativt förbjuds användande av denna funktion. Vidare bör terminalerna vara utrustade med funktioner för varje varuslag som omfattas av skyldigheten att lämna restaurangrapport.

Bestämmelserna bör utformas så att någon myndighet utfärdar godkännande för de serviceföretag som får utöva kontroll och service av kassaregistren.

SAMEB:s skrivelse med hemställan om att införa krav på kassaregister och kvitton i restaurangbranschen innebär en närmare precisering av Branschsaneringsutredningens förslag om motsvarande krav för all kontanthandel. Definitionsmässigt är det inga problem att identifiera vad som menas med restauranger och SAMEB föreslår att kravet på godkända kassaregister och skyldigheten att lämna kvitton i första hand skall omfatta dem som beviljats tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten. Justitiedepartementet överlämnade skrivelsen direkt till Alkoholutredningen för närmare överväganden.

Forskningsrapport om den ekonomiska skötsamheten i restaurangbranschen

I skrivelsen till Justitiedepartementet hänvisade SAMEB till forskningsrapporten Krogbranschens mörka sida som utkom i maj 1999. Studien bygger bl.a. på djupintervjuer med 120 krögare och ingår i forskningsprojektet Ekonomisk brottslighet inom restaurangbranschen, som letts av forskare vid Umeå universitet. I rapporten beskrivs ingående hur fifflet med kassaapparater, svarta löner och s.k. krympning av verksamheten bedrivs. Den allmänna inställningen inom branschen till undanhållande av skattemedel framgår mycket tydligt. Det har enligt rapporten t.o.m. gått så långt att det s.k. krogfusket har blivit en mer eller mindre vedertagen branschkultur.

3.8.2 Branschsaneringsutredningens förslag

Branschsaneringsutredningen (se närmare avsnitt 3.3.3) ägnar restaurang-, bygg-, frisör-, städ- och taxinäringarna samt torghandeln stor uppmärksamhet. Det utbredda fusket med skatteundandraganden inom framför allt dessa branscher föranledde utredaren att föreslå att det införs ett krav på registrering av all försäljning i typgodkända kassaregister samt en skyldighet att lämna kunderna kvitton som framställs av registret. Lagtekniskt föreslog utredningen att en ny paragraf tas in i bokföringslagen om skyldighet att använda godkänt kassaregister för den som mot kontant betalning säljer varor eller tjänster.

I sina allmänna överväganden anförde Branschsaneringsutredningen (SOU 1997:111 s. 192 f) följande om krav på kassaregister och skyldighet att lämna kvitto.

Under utredningens arbete har det från många håll framförts krav om att det skall införas en skyldighet att registrera försäljning på kassaapparater och att lämna kunderna kvitto. Ett viktigt skäl är att registrering i kassaregister försvårar möjligheten till skattebrott i form av att inte alla intäkter tas upp i redovisningen. Registrering underlättar kontroll av en verksamhet. Det blir svårare att undanhålla försäljning och använda de oredovisade intäkterna till svarta löner. Branschsaneringsutredningen delar denna uppfattning. I bokföringslagen bör införas krav på att kontantförsäljning skall registreras i ett kassaregister.

...

Kravet på typgodkända kassaregister bör kombineras med en skyldighet att tillhandahålla kvitto. Ett krav på att lämna kunden kvitto gör det svårare att underlåta registrering i kassaregister. Kunder som vet att de skall få ett kvitto kommer att uppmärksamma när de inte får det. På detta sätt kommer konsumenterna att fungera som draghjälp i strävandena att all försäljning skall stämplas in.

Utredningen ansåg att kravet på kassaregister och kvitto borde gälla all försäljning av varor och tjänster till konsumenter som sker mot kontant betalning. Det borde således gälla hela detaljhandeln med allt från matvaror till kapitalvaror av olika slag.

Branschsaneringsutredningens betänkande har remissbehandlats. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till förslaget om krav på kassaregister och kvitton. Några av instanserna har dock pekat på problem med att definiera vad som är kontant betalning och vilka näringsverksamheter som ska omfattas av kraven. En ny kassaapparat kan också vara en stor utgift för ett litet nystartat företag. Det finns gränsdragningsproblem som kan innebära att dispenser och undantag måste kunna medges.

3.8.3 Överväganden och förslag

Den i särklass vanligaste orsaken till återkallelser av serveringstillstånd är ekonomisk misskötsamhet av olika slag. Kraven på ekonomisk lämplighet hos tillståndshavare infördes under LHD-tiden och skärptes i alkohollagen, vilket bl.a. framgår av författningskommentaren till 7 kap. 7 § (prop. 1994/95:89 s. 103 f). Ett avsnitt ur denna text lyder:

En viktig del av en rörelses skötsel är bokföringen. Den ligger till grund för bl.a. inkomsttaxering, redovisning av mervärdeskatt och löner, källskatt, arbetsgivaravgifter och kontrolluppgifter för anställda. En riktig bokföring är således ett krav för att en rörelse skall kunna skötas

på ett seriöst sätt. En bristfällig bokföring eller avsaknad av bokföring kan föranleda att en tillståndshavare bedöms som olämplig att fortsätta den tillståndspliktiga verksamheten.

Enligt 7 kap. 7 § alkohollagen gäller höga krav på den sökandes personliga lämplighet, framför allt i ekonomiskt avseende, för att beviljas — och kunna behålla — ett serveringstillstånd. Alkohollagen ställer också större krav på tillståndshavare avseende bokföringens beskaffenhet än vad som följer av sedvanliga regler för bokföring. T.ex. gäller att bokföringen skall vara så utformad att all försäljning av alkoholdrycker, för vart och ett av de förekommande varuslagen, redovisas. Det säger sig självt att utan ett fungerande kassaregister är det svårt att kunna efterleva dessa bestämmelser.

Utredningen anser det därför befogat att uppställa ett formellt krav på att alla transaktioner skall registreras i ett kassaregister. Om kravet på kassaregister begränsas till innehavare av serveringstillstånd faller en del av de tveksamheter som fanns hos remissinstanserna till Branschsaneringsutredningens förslag. Restauranger med tillstånd för alkoholserving till allmänheten har nästan undantagslöst redan minst ett kassaregister per serveringsställe. Den kostnad (uppskattad till ca 6 000 kronor i Branschsaneringsutredningens betänkande) som ett kassaregister skulle kosta torde inte vara något större problem för dessa restauranger. En annan tveksamhet var hur man skulle kunna definiera de företag som skall omfattas av kravet. Alla tillståndshavare/restauranger med serveringstillstånd finns förtecknade hos de kommuner där restaurangerna är belägna. Dessutom finns ett nationellt register. Några svårigheter att veta vilka företag kravet gäller föreligger således inte. Det skulle dock föra alltför långt att uppställa detta krav för alla innehavare av serveringstillstånd. När det gäller slutna sällskap kan skyldighet att ha kassaregister te sig onödigt betungande i vissa fall. Kassaregister bör främst krävas för sådana slutna sällskap som driver en restaurangliknande verksamhet såsom vissa klubbar. Detta bör emellertid kunna beaktas genom att tillståndsmyndigheten kan medge undantag från krav på kassaregister för bl.a. ideella föreningar. Vidare bör innehavare av tillfälliga tillstånd för servering i slutet sällskap vara undantagna från kravet.

Det finns i dag ingen laglig skyldighet att lämna kvitton i samband med kontantförsäljning, men det betraktas som god redovisningssed att göra det. Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR), som efter sammanslagningen med Svenska Restauratör Förbundet (SRF) organiserar merparten av landets restauranger med serveringstillstånd, har gått längre än så. Ett av kraven för att bli medlem i förbundet är nämligen att företaget i fråga alltid lämnar kvitton i samband med

restaurangförsäljning. Utredningen, som noterar att ett krav på att erbjuda kunden kvitto torde medverka till skärpta rutiner i kassahandlingen, anser mot denna bakgrund rimligt att detta förfaringssätt får stöd i alkohollagen. Skyldigheten att registrera all försäljning i kassaregister bör således enligt utredningens mening kombineras med en skyldighet att erbjuda kunden ett av registret framställt kvitto.

SAMEB:s och Branschsaneringsutredningens intentioner om ”typgodkända” kassaregister är vällovliga. Ett eventuellt ”typgodkännande” av kassaregister är emellertid förenat med såväl tekniska som EG-rättsliga svårigheter. Ett typgodkännande i SAMEB:s och Branschsaneringsutredningens mening förutsätter att kassaregistren på något sätt plomberas så att de inte går att manipulera efter godkännandet. Sådan plombering sker av taxametrar enligt bestämmelserna i yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779), men någon utarbetad standard för ett motsvarande förfarande med kassaregister finns inte i dag. Om Sverige skulle vilja införa sådana regler måste dessutom beaktas Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) nr 98/34 av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Direktivet innebär att ej EG-harmoniserade handelshinder måste anmälas till EG-kommissionen, som efter hörande med övriga medlemsländer, godkänner eller avslår ansökan.

Inget hindrar att Sverige — om och när en teknisk standard för kassaregister har utarbetats — lämnar in en sådan ansökan till EG-kommissionen. I dagsläget anser utredningen emellertid att det inte finns möjlighet att gå längre än att i lagtexten uppställa kravet att kassaregistret på ett tillförlitligt sätt skall utvisa alla transaktioner som gjorts. Regeln bör kompletteras med ett bemyndigande till Stabsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om kassaregister. En vägledning för vad föreskrifterna bör innehålla framgår av SAMEB:s skrivelse.

SAMEB:s förslag om godkännande av serviceföretag som får utöva kontroll av kassaregistren riskerar att bli administrativt alltför betungande. Tillsynen över restaurangerna bör bedrivas som hittills. Ingenting hindrar emellertid att myndigheterna, om de så finner lämpligt, tar hjälp av utomstående expertis vid kontroll av teknisk apparatur.

3.9 Verkställighet av beslut enligt alkohollagen

Utredningens bedömning: Ingen ändring bör göras när det gäller verkställighet av beslut enligt alkohollagen.

3.9.1 Bakgrund

Beslut enligt alkohollagen gäller omedelbart. Den aktuella paragrafen i kapitel 9 lyder:

1 § Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

I propositionen (1994/95:89) Förslag till alkohollag anförs i författningsskomentaren:

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt 25 § LTD och 67 § LHD, med undantag för att det är andra beslutsmyndigheter. Alkoholinspektionen respektive kommunen bör i varje enskilt ärende enligt lagen överväga om verkställigheten av beslutet kan eller bör skjutas upp till dess det vunnit laga kraft. Mot bakgrund av lagstiftningens karaktär av social skyddslagstiftning föreskrivs dock som huvudregel att samtliga beslut enligt lagen skall gälla omedelbart, oberoende av om beslutet har vunnit laga kraft. I samband med överklagande till länsrätten kan i förekommande fall inhibition yrkas.

Som framgår av kommentaren fanns motsvarande bestämmelse även i tidigare lagstiftning.

I en skrivelse till Socialdepartementet 1998-12-03 från Svenska Restauratörförbundet (SRF) hemställs om att alkohollagen ändras så att huvudregeln är att beslut enligt lagen verkställs när det vunnit laga kraft och att endast när det föreligger synnerliga skäl bör beslutet gälla omedelbart. I skrivelsen anförs vidare:

Enligt SRF:s uppfattning tillämpar kommunerna lagen regelmässigt på så sätt att kommunens beslut gäller omedelbart. Detta utan att prövning skett om sociala skyddsbehov verkligen föreligger härför. Även i fall av t.ex. brister i ekonomisk skötsamhet återkallas serveringstillståndet genom beslut med omedelbar verkställighet. Någon möjlighet för före-

tagaren att i sådant fall vidta åtgärder såsom uppsägning av personal, avveckla eller överlåta rörelsen föreligger inte tidsutrymme för. Situationen med omedelbart indraget serveringstillstånd innebär vanligtvis en omgående likviditetsbrist och obeståndssituation med konkurs som följd.

Den uppkomna situationen innebär förutom personlig och ekonomisk tragedi för företagaren och personal även irreparabel ekonomisk skada. Små möjligheter finns i denna situation att överlåta verksamheten och för det fall så sker, är marknadsvärdet ytterst lågt, p.g.a. dåligt renommé genom indragna rättigheter.

Möjligheten att i länsrätten överklaga kommunens beslut och begära inhibition, dvs. att beslutet i avvaktan på slutlig prövning inte skall gälla är alltför tidskrävande. Ett beslut om inhibition kan ta upp till 10 dagar och stora ekonomiska skadeverkningar uppkommer under tiden. Företagare upplever dessutom att grunderna för att medge inhibition inte tillämpas på likartat sätt i domstolarna.

Regeringen beslutade den 25 februari 1999 att överlämna skrivelsen till Alkoholutredningen för närmare utredning.

3.9.2 Den praktiska lagtillämpningen

I de allra flesta fall återkallas ett serveringstillstånd p.g.a. ekonomiska oegentligheter, allmän oordning/onykterhet eller alkoholservering till underåriga. Den allmänt rådande inställningen hos tillståndsmyndigheterna är att det inte går att vänta med verkställighet av återkallelser i dylika fall. Ett skäl till detta är att tillståndshavare som vet att serveringstillståndet skall återkallas tenderar att ta ut så mycket som möjligt ur företaget den sista tiden. Detta kan innebära att tillståndshavaren åsidosätter ännu fler regler i alkohollagen. Det finns många exempel på detta under årens lopp. I detta sammanhang är det ingen större skillnad mellan ekonomiska och andra oegentligheter. Arbetet med Operation Krogsanering i Stockholms län har bl.a. givit den erfarenheten att när det gäller restaurangrörelser som är ekonomiskt misskötsamma gäller det att verkställa återkallelser snarast möjligt, annars är risken stor att företagaren "dränerar" restaurangföretaget på alla tillgångar den sista tiden.

Att marknadsvärdet på restaurangen sjunker om rättigheterna dras in är en följd av de misstag som tillståndshavaren uppenbarligen gjort sig skyldig till, men är ändå en sanning med modifikation. Sedan alkohollagen trädde i kraft kan man inte längre överlåta alkoholrättigheterna på någon annan. Alla personer som förvärvar en restaurangrörelse — med

eller utan serveringstillstånd — måste ansöka om nytt tillstånd hos kommunen, om han vill servera alkoholdrycker. Det har tagit några år innan detta har slagit igenom när marknadsvärdet på en restaurang skall bestämmas. Numera vet de flesta presumtiva köpare om de nya reglerna.

Det ovan sagda hindrar inte att tillståndsmyndigheterna ändå har att ta ställning till bisatsen i 9 kap. 1 § "om inte något annat anges i beslutet". I praktiken torde det dock vara så att tillståndsmyndigheterna så gott som aldrig ens överväger möjligheten att skjuta upp verkställigheten. Någon statistik finns inte på detta område. Stockholms stad har dock använt sig av denna möjlighet vid åtminstone tre tillfällen. Frågan har främst kommit upp i fall när det kan övervägas att skjuta upp verkställigheten i avvaktan på exempelvis en ombildning av restaurangföretaget.

3.9.3 Överväganden

Alkoholutredningen har övervägt förutsättningarna för en ändring av 9 kap. 1 § av innebörd att ett beslut enligt alkohollagen verkställs först när det vunnit laga kraft, dvs. när sista rättsliga instans har avgjort ett eventuellt överklagande, men att beslutet kan förordnas att gälla omedelbart om tillståndsmyndigheten finner skäl för det. Detta skulle innebära en slags omvänd presumtion, varigenom kommunen tvingas ta ställning till beslutets verkställighet. En sådan ordning riskerar dock att medföra att en återkallelse kan dröja flera år innan den verkställs. Det kan te sig stötande om de förhållanden som föranlett återkallelsen tillåts fortsätta under lång tid utan några konsekvenser. Det normala är också att förvaltningsbeslut av denna typ gäller omedelbart. Utredningen finner inte att det finns tillräckliga skäl att föreslå någon annan ordning när det gäller alkohollagen.

Utredningen vill dock erinra om de möjligheter som finns att begära inhibition enligt förvaltningsprocesslagen samt om vad regeringen anförde i propositionen till alkohollagen om att "kommunen bör i varje enskilt ärende enligt lagen överväga om verkställigheten av beslutet kan eller bör skjutas upp till dess det vunnit laga kraft". Det är angeläget att kommunerna blir medvetna om att verkställighetsfrågan ibland kan vara tveksam och att de vid behov utnyttjar den undantagsmöjlighet som finns. Enligt utredningens mening bör uppskov med verkställighet av en återkallelse emellertid inte komma i fråga vid ordningsstörningar eller servering till underåriga. Återkallelsen är ju i första hand att betrakta som en skyddsåtgärd.

3.10 Överklagningsrätt

Utredningens bedömning: En möjlighet för annan myndighet att överklaga kommunala beslut om tillstånd enligt alkohollagen bör inte införas. Skulle en kommun bevilja tillstånd i strid med alkohollagens bestämmelser är det en uppgift för tillsynsmyndigheterna, i första hand länsstyrelsen, att påtala detta för kommunen.

3.10.1 Bakgrund

Beslut om serveringstillstånd har under större delen av 1900-talet fram till år 1996 fattats av tjänstemän vid länsstyrelserna. Kommunerna var tillförsäkrade ett inflytande över alkoholservingen genom det kommunala vetot. Detta utövades i regel genom beslut i politiska nämnder. Utskänkningspolitiken präglades under i stort sett hela 1900-talet av restriktioner och begränsning av tillgängligheten. Vetot användes därför endast till att stoppa nyetableringar. Något behov av kommunalt inflytande över länsstyrelsernas beslut om avslag eller ingripanden mot redan utfärdade serveringstillstånd ansågs inte föreligga. Risken för ett "felaktigt" bifallsbeslut bedömdes som ganska ringa i och med att både kommunen och länsstyrelsen oberoende av varandra kunde besluta om att stoppa respektive avslå en ansökan, varvid även förutsättningarna för ett bifall prövades av båda myndigheterna. Det var dock länsstyrelsen som hade "sista ordet" och som hade att pröva lagligheten vid bifallsbesluten. Den alkoholpolitiska bedömningen överläts i regel helt och hållet till kommunen.

I samband med Sveriges närmande till Europa genom EES och EG i början av 1990-talet var det nödvändigt att se över bestämmelserna i alkohollagstiftningen. Två utredningar, Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen, tillsattes av regeringen för att utvärdera den dittillsvarande alkoholpolitiken och föreslå förändringar i ett EES-/EG-perspektiv respektive göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen om handel med drycker (LHD) fördes över till kommunerna. Båda utredningarna fann att vilken myndighet som än beslutade om utskänknings- och oavsett EES-avtal eller svenskt medlemskap i EG, så måste det kommunala vetot avskaffas. Vetot ansågs inte förenligt med artikel 6 i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som Sverige hade anslutit sig till. Alla beslut som rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter skall kunna sakprövas av domstol. Om tillståndsprövningen dessutom flyttades från länsstyrelserna till kommunerna, skulle

detta innebära att kommunerna fick inflytande över alkoholserveringen även utan veto.

De två utredningarna var överens om att tillståndsprövningen skulle kommunaliseras, men när det gällde vilken myndighet som skulle besluta om administrativa ingripanden gick meningarna isär. Alkoholpolitiska kommissionen konstaterade att länsstyrelserna under årens lopp hade byggt upp en bred erfarenhet på området och att de hade en väl fungerande organisation för att smidigt, opartiskt och juridiskt korrekt kunna besluta om eventuella sanktioner. Enligt kommissionens uppfattning var länsstyrelserna därför bäst lämpade att besluta i dessa ärenden, och det anfördes att det skulle vara svårt att tänka sig att ett beslut om återkallelse av ett serveringstillstånd kan bli föremål för en politisk omröstning i kommunal nämnd. Kommunens inflytande över eventuella sanktioner skulle i stället säkerställas genom att kommunen gavs initiativrätt i dessa frågor. LHD/LVM-utredningen ansåg det som principiellt viktigt att hålla samman de tre funktionerna tillståndsgivning, löpande tillsyn och återkallelser m.m. hos en och samma myndighet. För enskilda tillståndshavare vore det också en nackdel att behöva korrespondera med två myndigheter i stället för en, med därav följande risk för olika besked och bedömningar. Utredningen ansåg att såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska och ekonomiska skäl talade för att dessa funktioner inte skulle splittras på två myndigheter.

Med liknande argument fördes sedan diskussionerna om kommunala bifallsbeslut (och även beslut om att inte återkalla ett serveringstillstånd) skulle kunna överklagas. Alkoholpolitiska kommissionen framförde i delbetänkandet *Serveringsbestämmelser* (SOU 1993:50) att länsstyrelsen i sin framtida tillsynsroll skulle ha möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut om serveringstillstånd. Motivet var att komma tillrätta med eventuella beslut som tillkommit i strid med lagstiftningens intentioner. Kommissionen föreslog även att boende som riskerar att utsättas för betydande störningar från näraliggande restauranger skulle tillförsäkras överklagningsrätt. LHD/LVM-utredningen ansåg i sitt betänkande *Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården* (SOU 1993:31) att möjlighet för länsstyrelsen att överklaga kommunala beslut vore otillfredsställande med hänsyn till att den enskilde tillståndshavaren kan hamna i en process mellan två myndigheter. Även praktiska och ekonomiska skäl anfördes mot förslaget. I vilken utsträckning t.ex. grannar kan ha rätt att överklaga ett beslut om serveringstillstånd ansåg utredningen får besvaras genom rättspraxis, och det saknades skäl att införa från den normala förvaltningsprocessen avvikande regler om överklagande.

Efter remissbehandling, där åsikterna i dessa frågor gick kraftigt isär bland remissinstanserna, bestämde sig regeringen i propositionen

Förslag till alkohollag 1994/95:89 för att gå på LHD/LVM-utredningens linje om att kommunerna (även) skulle besluta om administrativa ingripanden samt att någon särskild överklagningsrätt inte skulle införas. Riksdagen beslutade också i enlighet därmed i december år 1994.

3.10.2 Branschsaneringsutredningen

Branschsaneringsutredningen (se närmare avsnitt 3.3.3) föreslog bl.a. att Alkoholinspektionen skulle få överklaga kommunernas beslut i ärenden om serveringstillstånd och att kommunen skulle bereda länsstyrelsen möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden. Regeringen har senare överlämnat dessa frågor till Alkoholutredningen för närmare överväganden.

Branschsaneringsutredningen framförde att det av länsstyrelsernas rapporter till Alkoholinspektionen (mars 1997) framgick att kommunerna hade svårigheter med den ekonomiska prövningen. Bl.a. hade sex län rapporterat att beslut hade fattats av kommunerna som inte överensstämde med gällande lag. Från ett norrlandslän uppgavs att tio beslut i strid med alkohollagens bestämmelser fattats i det länet. Fem länsstyrelser angav att det i kommunerna uppstod krockar mellan näringspolitik och alkoholpolitik. I betänkandet anfördes (s. 138 ff) tre skäl till att på nytt ta upp frågan om statliga myndigheters ställning och inflytande över serveringstillståndsfrågor.

Det ena skälet är den ekonomiska brottsligheten och det hot den utgör mot välfärdsstaten. Regionalt har lokala myndigheter över hela landet slagit sig samman i gemensamma projekt för att sätta stopp för olika företeelser inom den ekonomiska brottsligheten. Exempel på det är vad som kallas Operation Krogsanering och regionala samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet, vilka leds av landshövdingen (förordning [1997:899] om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet). Syftet är att bekämpa den ekonomiska brottsligheten, tidigt uppmärksamma nya inslag i denna, utarbeta en gemensam strategi för kampen mot ekonomisk brottslighet samt ta initiativ till gemensamma kontrollaktioner och utvärdera gjorda insatser. Ett flertal myndigheter medverkar i samarbetet och länsstyrelsen är sammanhållande. Länsstyrelsen får därigenom unik information och kunskap om den ekonomiska brottsligheten i länet.

Det andra skälet att ta upp frågan efter så kort tid, enligt Branschsaneringsutredningen, är att det har framförts att kommunerna har svårigheter att tillämpa alkohollagen när det gäller de ekonomiska och juridiska bedömningar som skall göras i samband med en

tillståndsprovning. Dessa svårigheter kvarstår enligt länsstyrelsernas rapporter till Alkoholinspektionen i mars 1997.

Det tredje skälet är en invändning som framfördes redan under remissbehandlingen av de två betänkandena som ledde till att frågor om serveringstillstånd fördes över på kommunerna, nämligen att man med ett så stort antal beslutsfattare riskerar att rättstillämpningen inte blir enhetlig. Kommunaliseringen av beslutanderätten har inneburit att antalet myndigheter som beslutar i serveringstillståndsfrågor ökat från 24 till 286. I några kommuner har beslutanderätten spritts ytterligare genom att tillståndsfrågorna lagts på kommundelsnämnder. Enligt Branschsaneringsutredningen är det, särskilt för de enskilda restaurangägarna, ett oeftergivet krav att lika fall behandlas lika.

Utredningen anför vidare att det är svårt att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning inom ett område om inte tveksamma fall kan prövas av domstol. Beslut om bifall till en ansökan om serveringstillstånd kan, om man bortser från grannars och liknandes begränsade möjligheter, inte överklagas och således inte prövas av domstol. Tillämpningen av reglerna om serveringstillstånd kräver erfarenhet och särskild kompetens, vilket enligt utredningen, inte ens på sikt kommer att kunna finnas i annat än de större kommunerna. Därför, menar man, finns det skäl att införa en möjlighet att överpröva kommunala beslut om serveringstillstånd. Utredningen föreslår att en statlig myndighet som har att bevaka alkohollagens tillämpning får rätt att överklaga kommunala beslut i frågor om serveringstillstånd.

Utredaren för sedan ett resonemang om vilken statlig myndighet som är bäst lämpad att få denna överklagningsrätt och stannar för Alkoholinspektionen. För att felaktiga beslut skall kunna uppmärksammas i tid fordras dock särskild bevakning av kommunernas ärenden angående alkoholservering. Detta, anser utredaren, är en uppgift för länsstyrelsen i rollen som ansvarig för den regionala tillsynen. Genom att permanenta övergångsbestämmelsen om att länsstyrelsen skall beredas tillfälle att yttra sig innan kommunen får verkställa ett beslut om serveringstillstånd kan länsstyrelsen hålla sig informerad. Det ankommer sedan på länsstyrelsen att underrätta Alkoholinspektionen om frågor som bör överklagas.

Angående domstolsförfarandet föreslår utredningen att Alkoholinspektionen får partsställning i överklagade mål om serveringstillstånd och att kommunen utesluts från deltagande i domstol i de mål som inspektionen har överklagat. Alkoholinspektionen får där förutsättas helt ta tillvara det allmännas intresse. Det betyder att när både sökanden och inspektionen överklagar ett beslut om serveringstillstånd, blir det Alkoholinspektionen ensam som kommer att företräda det

allmännas intresse. Inspektionen skall också kunna biträdas vid domstolsförhandlingarna av respektive länsstyrelse.

Remissutfallet av Branschsaneringsutredningens betänkande

Branschsaneringsutredningen har utarbetat en mängd förslag i syfte att motverka den ekonomiska brottsligheten. Förslagen rör olika branscher och har sorterats in under olika departements ansvarsområden. Följande sammanställning av remissutfallet behandlar endast förslaget om överklagningsrätt för Alkoholinspektionen.

Svea Hovrätt anför att regeringen i propositionen till alkohollagen inte ansåg det lämpligt — och inte heller logiskt — att överflytta beslutanderätten till kommunerna samtidigt som staten förbehöll sig rätten att uppträda som motpart trots att samma intressen skulle tillvaratas. Mot bakgrund av att denna frågeställning sålunda noga övervägts redan tidigare ställer sig hovrätten tveksam till förslaget om att Alkoholinspektionen skall få överklaga kommunens beslut. Om Alkoholinspektionen ändå skulle tilldelas denna rätt delar hovrätten inte Branschsaneringsutredningens förslag angående domstolsförfarandet. Kommunen bör inta partsställning i domstol oavsett vem som överklagat beslutet, dvs. det bör inte krävas att en enskild först överklagat kommunens beslut. Hovrätten hänvisar till förvaltningsprocesslagen där det finns bestämmelser om att den först beslutande myndigheten skall vara motpart till den enskilde när handlingarna överlämnas till domstol. Vidare hänvisar hovrätten till det särskilda yttrandet i betänkandet (s. 554 ff) där artikel 11 i Europakonventionen om kommunalt självstyre åberopas, enligt vilken kommunerna har rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa sin rätt till självstyre.

Kammarrätten i Jönköping pekar på de konflikter som kan uppkomma om Alkoholinspektionen har en annan uppfattning än kommunen i en tillstånds- eller tillsynsfråga. Den som fått ett tillstånd av kommunen och som efterlever av kommunen givna direktiv har ett berättigat intresse av att kunna lita på att förutsättningarna för verksamheten inte plötsligt förändras. Tillståndshavaren torde således ha liten förståelse för regler som innebär att Alkoholinspektionen — en myndighet som liksom kommunala organ har att bevaka samhällliga intressen — kan överklaga beslut i hithörande frågor. Det är inte länge sedan som det generella tvåpartsförfarandet infördes i förvaltningsprocessen. Tvåpartsförfarandet innebär att den myndighet som först beslutade i saken skall vara den enskildes motpart i domstolen. Kammarrätten avstyrker förslaget.

Alkoholinspektionen anser att det vore värdefullt att införa en möjlighet att föra kommunala beslut i serveringsärenden till överprövning. Detta främst för att få fram praxisfall och därigenom verka för en så enhetlig och riktig tillståndsgivning i landet som möjligt. Inspektionen avstyrker dock Branschsaneringsutredningens förslag om att länsstyrelserna skall beredas möjlighet till yttrande i ärenden om serveringstillstånd. Ett obligatoriskt remissförfarande fanns i övergångsbestämmelserna till alkohollagen. Detta upplevdes som onödigt, betungande och har dessutom inte sällan förlängt handläggningstiden. Alkoholinspektionen menar att det ligger inom ramen för länsstyrelsernas normala tillsynsarbete att hålla sig underrättad om och bevaka kommunernas hantering av enskilda serveringsärenden.

Statskontoret avstyrker förslaget om överklagningsrätt och skriver i sitt yttrande att ett sådant system skulle innebära dubbelarbete och ineffektivitet genom att såväl länsstyrelsen som Alkoholinspektionen skulle granska kommunens enskilda beslut. Intentionerna i den nya alkohollagen var att renodla rollerna och avlasta länsstyrelserna så att resurserna i stället skulle kunna användas till en mer effektiv tillsyn. Statskontoret delar bedömningen i det särskilda yttrandet i betänkandet att det varken ankommer på länsstyrelsen eller Alkoholinspektionen att utöva någon allmän laglighetskontroll över kommunala beslut. Ett av skälen som Branschsaneringsutredningen anför för att införa en överklagningsrätt är att kommunerna skulle ha svårigheter att göra bl.a. de ekonomiska bedömningarna. Statskontoret har svårt att se att Alkoholinspektionen skulle vara bättre skickad att göra dessa bedömningar. Eftersom länsstyrelsen, enligt Statskontorets uppfattning, inte bör ha uppgiften att bevaka enskilda ärenden bör inte heller länsstyrelserna regelmässigt ges möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden. Ett sådant förfarande skulle innebära dubbelarbete och länsstyrelserna måste avsätta resurser för att följa kommunernas enskilda beslut.

Riksrevisionsverket pekar på att kommunernas beslut om alkoholtillstånd i vissa fall grundas på sysselsättnings- och näringspolitiska ställningstaganden i stället för på en strikt bedömning av den enskilde näringsidkarens lämplighet. RRV tillstyrker därför utredningens förslag om att Alkoholinspektionen skall kunna överklaga kommunernas beslut i ärenden rörande serveringstillstånd.

Näringslivets Skattedelegation avstyrker förslaget och anser att frågan om rätt att överklaga kommuns beslut bör prövas i ett annat sammanhang då en utvärdering av hittills gällande lagstiftning kan göras. Visar det sig då att det inte är lämpligt att kommunerna fattar den här sortens beslut bör eventuellt övervägas om beslutsordningen åter skall ändras. Den föreslagna rätten för Alkoholinspektionen att överklaga kommunala beslut skulle leda till att tillståndshavare, som

följer av kommunen angivna villkor, riskerar att råka ut för ingripanden från en annan myndighet med en annan uppfattning i samma frågor.

Länsstyrelsen i Västra Götaland tillstyrker förslaget att Alkoholinspektionen skall kunna överklaga beslut och att länsstyrelserna skall bistå inspektionen i dess arbete utan närmare motivering.

Länsstyrelsen i Östergötlands län skriver att restaurangbranschen är en verksamhet där erfarenhetsmässigt såväl kommunernas handläggare som beslutande nämnder i tillståndsärenden kan bli utsatta för stark påverkan från olika särintressen och där näringspolitiken kan sättas före alkoholpolitiken. Ett förhållande som i enstaka fall visat sig kunna leda till att felaktiga tillstånd meddelats. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om att Alkoholinspektionen skall få möjlighet att överklaga kommunernas beslut i frågor om serveringstillstånd. Vad gäller en eventuell fortsättning på det obligatoriska remissförfarandet anser länsstyrelsen emellertid att kommunerna i dag är fullt kapabla att klara tillståndsgivningen på egen hand och avstyrker förslaget i denna del.

Länsstyrelsen i Norrbottens län tillstyrker förslaget om överklagningsrätt med motiveringen att detta medför en preventiv effekt för kommunernas beslut i serveringsärenden. Länsstyrelsen avstyrker emellertid förslaget om att länsstyrelsen skall yttra sig i ärenden om serveringstillstånd därför att yttrandena inte kommer att ha det förväntade syftet. Erfarenheten har visat att kommunerna under övergångsåren i ett antal fall gett serveringstillstånd trots att länsstyrelsen i sitt yttrande avstyrkt ansökan.

Sundsvalls kommun frågar om det är praktiskt möjligt att införa ett system med överklagningsrätt för Alkoholinspektionen. Branschans utredningens påstående om att kommunerna har svårigheter att tillämpa alkohollagen när det gäller de ekonomiska och juridiska bedömningarna har inte verifierats av någon opartisk utredning. När Alkoholinspektionen uppenbarligen inte är så organiserad, att den genom ett snabbt och tydligt agerande kan påtala lagstridiga beslut, är kommunen tveksam till att lagstifta om att utöka inspektionens uppgift.

Svenska Kommunförbundet avstyrker förslaget om att ge Alkoholinspektionen överklagningsrätt eftersom det bl.a. skulle strida mot allmänna förvaltningsprocessuella grundsatser som säger att en statlig myndighet inte skall tillåtas anföra besvär över kommunalt beslut om organen tillvaratar ett och samma offentliga intresse. Förbundet anser vidare att det saknas anledning att permanenta den yttranderätt som länsstyrelserna hade enligt övergångsbestämmelserna till alkohollagen. I flertalet enkla ärenden angående serveringstillstånd skulle ett obligatoriskt inhämtande av sådant yttrande endast medföra ökad byråkrati och förlängda handläggningstider.

Företagarnas Riksorganisation avstyrker förslaget om överklagningsrätt därför att detta sannolikt skulle förlänga handläggningstiderna för sökandena, vilket är till men för seriösa restaurangföretagare.

Näringslivets Nämnd för Regelgranskning skriver i sitt yttrande att om förslaget om överklagningsrätt genomförs skulle Alkoholinspektionen ges en särställning bland de statliga tillsynsmyndigheterna. Dessa har normalt inte möjlighet att överklaga kommunala beslut i enskilda tillståndsärenden. Utredningen har inte angivit tillräckliga skäl för att Alkoholinspektionen skall ges denna särställning. Den enskilde näringsidkaren skulle vidare stå inför risken att Alkoholinspektionen ingriper i beslut trots att samtliga kommunala krav efterlevs. Förslaget avstyrks.

Hotell- och Restauranganställdas Förbund förordar en återgång till den ordning som gällde före kommunaliseringen av beslutanderätten. Motivet härför är bl.a. att det med ett så stort antal beslutsfattare som över 300 kommuner och kommundelar riskeras att rättstillämpningen inte blir enhetlig.

Svenska Restauratör Förbundet anser att tidigare ordning med länsstyrelsen som beslutande myndighet borgade för en likformighet i rättstillämpningen. Man föreslår inte direkt någon återgång till detta, men om en överklaganderätt — trots juridiska och konstitutionella skäl — övervägs för statlig myndighet så bör sådan rätt tillkomma länsstyrelsen på grund av den kunskap och kompetens inom alkohollagstiftningen som länsstyrelserna besitter. Förbundet tillstyrker att länsstyrelserna får tillfälle att yttra sig i ärenden om serveringstillstånd.

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare anser att huvudmannskapet för restaurangtillsynen enligt alkohollagen bör flyttas tillbaka till länsstyrelserna, därför att dessa har bättre förutsättningar för att göra ekonomiska kontroller. Överklagningsrätt för Alkoholinspektionen avstyrks dock med motiveringen att ett företag som får ett positivt besked av en myndighet skall kunna lita på detta. Kommunernas förmåga att göra komplicerade rättsliga bedömningar säkerställs om kommuner har skyldighet att inhämta yttrande från respektive länsstyrelse eller från Alkoholinspektionen.

3.10.3 Alkoholinspektionens utvärdering av kommunaliseringen, avseende åren 1995 - 1997

I samband med att propositionen till alkohollagen behandlades av Socialutskottet föreslog utskottet i sitt betänkande 1994/95:SoU9 att en utvärdering av effekterna av de nya bestämmelserna — framför allt kommunaliseringen av serveringsärendena — borde göras inom två år.

Alkoholinspektionen fick därefter i uppdrag av regeringen att göra en sådan utvärdering. I september 1998 presenterades utvärderingen (Alkoholinspektionen 1998:2) som baserades bl.a. på jämförelser med situationen före kommunaliseringen samt några enkätundersökningar till länsstyrelser och kommuner.

I en sammanfattning av utvärderingen skriver Alkoholinspektionen bl.a. följande:

- Enligt Alkoholinspektionens uppfattning har kommunaliseringen i huvudsak fungerat bra. De flesta farhågor som framfördes i debatten inför kommunaliseringen har inte besannats. En övervägande andel av kommunerna har avsatt tillräckligt med resurser och har haft tillräcklig kompetens för att utföra uppgifterna på detta område på ett tillfredsställande sätt. Vissa negativa avvikelser har dock förekommit. Flera av alkohollagens bestämmelser har tillämpats på ett icke avsett sätt. Det har till exempel förekommit att tillfälliga serveringstillstånd meddelats innan lämplighetsprövningen varit färdig eller att tillstånd meddelats på prov även då det funnits tvekan om sökandens lämplighet. Exempel på andra brister i rättstillämpningen är fall där stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten meddelats serveringsrörelser som inte haft ett kök för allsidig matlagning.
- Antalet årsarbetskrafter som använts för arbetet med tillståndsprövning och tillsyn har ökat efter kommunaliseringen, även då den ökade arbetsbelastningen till följd av ett ökat antal tillståndshavare beaktats.
- Antalet tillsynsbesök på restauranger med serveringstillstånd har ökat efter kommunaliseringen.
- - -
- Det finns ett behov av kontinuerlig utbildning på alkoholområdet hos alkoholhandläggare och förtroendevalda i kommunerna. Länsstyrelserna har även i fortsättningen en nyckelroll i fråga om kunskapsöverföring och rådgivning på detta område.
- De avslagsbeslut på tillståndsansökningar som grundas på att det finns risk för att alkoholpolitiska olägenheter skall uppstå, måste vara bättre motiverade och mer sakligt underbyggda än vad som hittills vanligen varit fallet.
- Under 1997 hade mycket få kommuner använt sig av möjligheten till samarbete vid handläggningen av serveringsärenden. Endast 15 kommuner hade denna form av samarbete med någon annan kommun i arbetet med tillståndsärenden under 1997. När det gällde arbetet med tillsynsärenden hade 24 kommuner ett sådant samarbete. Alkoholinspektionen anser att denna möjlighet bör utnyttjas mer. Särskilt små kommuner, med få ärenden kan ha svårt att bygga upp tillräcklig

kompetens på området, torde ha mycket att vinna på den här formen av samarbete.

Vad gäller frågan om lagstridiga beslut om serveringstillstånd och eventuellt överklagande av kommunens beslut anför inspektionen i utvärderingen:

Alkoholinspektionen har i två fall under 1997 riktat kritik mot kommuner för att serveringstillstånd meddelats. I det ena fallet, vilket anmäldes till inspektionen av länsstyrelsen, hade en kommun meddelat nytt tillstånd trots att serveringstillståndet nyligen återkallats (av länsstyrelsen) på grund av bristande lämplighet. Alkoholinspektionen fann att kommunen inte borde ha meddelat tillstånd så kort tid efter det att länsstyrelsen återkallat detsamma. Det andra fallet fick inspektionen kännedom om via massmedia. I detta ärende hade kommunen meddelat serveringstillstånd trots att serveringsställets kök uppenbarligen inte motsvarade kraven i alkohollagen. Alkoholinspektionen fann att serveringstillstånd inte borde ha meddelats under de aktuella förutsättningarna.

Enligt 9 kap. 2 § kan kommunens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 22 § förvaltningslagen följer att kommunens beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. Lagen medger inte någon möjlighet för en statlig myndighet att överklaga kommunala beslut i serveringsärenden.

Alkoholinspektionen har av länsstyrelser i mer än enstaka fall uppmärksammat på ärenden där, vad inspektionen kunnat bedöma, lagstridig tillståndsgivning förekommit. Att så varit fallet stärks även bland annat genom de kontakter myndigheten återkommande har med länsstyrelsernas och kommunernas alkoholhandläggare. I viss mån får inspektionen även vetskap om sådana fall genom de årliga länsrapporter om den alkoholpolitiska situationen i länen som länsstyrelserna lämnar till myndigheten. Under 1997 har Alkoholinspektionen i två fall riktat formell kritik mot kommuner för att serveringstillstånd meddelats trots att förutsättningarna för tillstånd, enligt inspektionens uppfattning, inte var uppfyllda.

Alkoholinspektionen anser därför att kommunala beslut i serveringsärenden bör kunna föras till överprövning. Det bör röra sig om ett begränsat antal utvalda fall i syfte att utveckla praxis. Detta främst för att åstadkomma en så enhetlig och lagenlig tillståndsgivning som möjligt i hela landet. Beslut som är till nackdel för en sökande överklagas i stor utsträckning. Gynnande beslut överklagas dock nästan aldrig. (Det kan här noteras att såvitt Alkoholinspektionen erfarit har

klaganden, till exempel närboende, i ärenden avseende alkohollagen aldrig haft framgång med sin talan.) Lagstridiga kommunala beslut får därför inte den överprövning som är önskvärd.

Rätten att överklaga tillståndsmyndighetens beslut bör därför enligt Alkoholinspektionens uppfattning ändras så att även inspektionen ges möjlighet att överklaga sådana beslut. Detta skulle ytterligare främja både praxisbildningen och likabehandlingen.

3.10.4 Några tillsynsrapporter och uppmärksammade kommunala beslut i serveringsfrågor

Länsstyrelsen i Kronobergs län hade via massmedia erfarit att socialnämnden i Växjö kommun vid sitt sammanträde den 5 november 1998 stannat vid att meddela en tillståndshavare varning trots betydande skatteskulder m.m. Eftersom det kunde ifrågasättas om beslutet stod i överensstämmelse med alkohollagen initierade länsstyrelsen ett s.k. tillsynsärende.

Det framkom i det aktuella ärendet att tillståndshavaren grovt brustit i sin redovisning av mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter och källskatt samt i sina uppgiftsskyldigheter till det allmänna. Tillståndshavaren hade också restförts med icke ringa belopp hos kronofogdemyndigheten. Med hänvisning till dessa sakförhållanden hade socialförvaltningen föreslagit att serveringstillståndet skulle återkallas. Vid socialnämndens sammanträde den 21 oktober 1998 beslutade nämnden om återremiss av ärendet. Förvaltningen kompletterade därefter utredningen med uppgifter om att Åklagarkammaren i Växjö till tingsrätten lämnat in en ansökan om stämning av restauratören för grovt skattebrott och skatteredovisningsbrott. Förslaget om återkallelse av serveringstillståndet stod fast. Socialnämnden beslutade vid sammanträdet den 5 november 1998 att meddela tillståndshavaren varning, eftersom nämnden ansåg att företaget hade vidtagit erforderliga åtgärder för att rätta till sina fel och hade skött sina åligganden i övrigt.

Länsstyrelsen skriver i sin tillsynsrapport:

”Enligt 8 kap. 5 § alkohollagen skall bokföring i rörelse som är tillståndspliktig vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Alkohollagen ställer större krav på tillståndshavare avseende bokföringens beskaffenhet än vad som följer av sedvanliga regler för bokföring (Handbok Servering, Alkoholinspektionen 1997:3, s. 72). Av 7 kap. 19 § punkt 2 alkohollagen framgår att kommunen skall återkalla

serveringstillståndet om tillståndshavaren inte följer de för servering eller serveringstillstånd gällande bestämmelserna.

Enligt 7 kap. 7 § alkohollagen får serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamhet. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Av 7 kap. 19 § punkt 3 alkohollagen framgår att kommunen skall återkalla serveringstillståndet bl.a. om de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd enligt 7 § inte längre föreligger.

Enligt 7 kap. 20 § alkohollagen kan, i stället för återkallelse, tillståndshavaren meddelas varning, om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Huvudregeln är att tillståndet skall återkallas. För att ett ingripande skall kunna begränsas till varning måste särskilda skäl föreligga.

Av alkohollagens förarbeten (prop. 1994/95:89 s. 102 ff) framgår bl.a. följande. Servering av alkoholdrycker är en socialt ansvarsfull uppgift. För att få tillstånd till en sådan servering måste därför sökanden uppfylla högt ställda krav på lämplighet. När det gäller en juridisk person måste lämplighetskravet även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen. Kravet på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att tillstånd meddelats. Om brister konstaterats föreligger inte längre de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd, vilket i princip innebär att tillståndet skall återkallas. Åtgärder skall alltså vidtas mot en tillståndshavare som visar bristande lämplighet även om han skött serveringen av alkoholdrycker i enlighet med lagen. Förutsättningarna att kunna hålla en ordnad bokföring skall ges samma tyngd i prövningen som branschkunskanden. En tillståndshavares lämplighet kan alltså sättas i fråga vid ekonomisk misskötsamhet som inte är brottslig, t.ex. om han inte fullgör sina skyldigheter mot det allmänna eller om han inte håller en riktig bokföring. Avgörande för om åtgärd skall vidtas bör vara tillståndshavarens agerande innan tillståndsmyndigheten tar upp frågan om åtgärd. Att skulder regleras efter det att tillståndsmyndigheten har inlett ett ärende om administrativ åtgärd bör endast undantagsvis tillmätas vikt. Rätten för en tillståndshavare är, som framgår ovan, inte ovillkorlig. För att ett tillstånd skall få meddelas eller behållas krävs ekonomisk skötsamhet. Ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare kan på ett otillbörligt sätt skaffa sig konkurrensfördelar och göra det svårt för seriösa tillståndshavare att hävda sig, vilket leder till en för branschen osund utveckling.”

Sammanfattningsvis fann länsstyrelsen att socialnämnden borde ha återkallat det aktuella serveringstillståndet bl.a. med hänsyn till att det är angeläget med en enhetlig och likformig prövning och tillämpning av alkohollagen och att tydliga gränser sätts för när förutsättningar för tillstånd respektive ingripanden finns eller inte finns. Med hänvisning till detta ärende påtalade länsstyrelsen i skrivelse till Alkoholinspektionen att om en likformig rättspraxis skall kunna utvecklas så måste alla beslut enligt alkohollagen kunna överprövas av domstol.

Länsstyrelsen i Stockholms län hade inom ramen för arbetet med Operation Krogsanering informerat Värmdö kommun om att ett restaurangföretag häftade i skuld till det allmänna med betydande belopp. Den 4 november 1996 beslöt kommunstyrelsens arbetsutskott att återremittera ett ärende om återkallelse av serveringstillståndet till socialförvaltningen för närmare utredning. Efter remissförfarande med länsstyrelsen framgick att skulden till det allmänna i dagsläget uppgick till drygt 100 000 kronor avseende mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter och parkeringsböter. Sista skuldnymret hos kronofogden var 82. Bolaget hade efter initierandet av åtgärdsärendet restfört ytterligare 45 gånger. Socialförvaltningen delade länsstyrelsens bedömning att serveringstillståndet borde återkallas. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt, vid sammanträde den 27 oktober 1997, att avvakta med att ta ställning till förvaltningens förslag till dess att bolagets bokslut förelåg. På initiativ av kronofogdemyndigheten försattes en av bolagsmännen i konkurs i januari 1998 och i februari samma år lämnade kronofogden in en konkursansökan avseende hela bolaget. I nya tjänsteutlåtanden i mars och april 1998 föreslog förvaltningen ånyo att serveringstillståndet skulle återkallas. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade vid sammanträde den 20 april 1998 att i stället meddela bolaget varning.

Efter det att kronofogden åter begärt bolaget i konkurs på grund av en skuld till det allmänna på 128 000 kronor och att någon ny suppleant efter bolagsmannens personliga konkurs ännu inte hade utsetts, föreslog socialförvaltningen i tjänsteutlåtande 31 augusti 1998 att serveringstillståndet omedelbart skulle återkallas. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt därefter att inte återkalla serveringstillståndet utan att i stället åter aktualisera ärendet inom tre månader. Den 14 december 1998 beslöt arbetsutskottet att tills vidare bordlägga ärendet.

Vid länsstyrelsens kontakt med kronofogdemyndigheten i Stockholm den 25 januari 1999 framkom att bolagets aktuella skuld hade ökat till 142 000 kronor och att senaste skuldnymmer var 119. Sedan år 1995 har bolaget, med nämnda skuld undantagen, varit restfört med över en miljon kronor.

Med anförande av liknande resonemang som länsstyrelsen i Kronobergs län i ärendet ovan framförde länsstyrelsen i tillsynsbeslut den 1 februari 1999 att serveringstillståndet för det aktuella företaget borde ha återkallats redan år 1996. Bolaget har sedan systematiskt underlåtit att betala skatter och avgifter utan att kommunstyrelsens arbetsutskott har återkallat serveringstillståndet trots upprepade förslag därom från kommunens tjänstemän. Länsstyrelsen skriver i beslutet att underlåtenheten att återkalla serveringstillståndet sänder felaktiga signaler till de tillståndshavare i kommunen som sköter sig och betalar skatter och avgifter i tid. Härigenom försvåras arbetet med att uppnå en sundare restaurangnäring i länet.

I en *skrivelse till socialministern i april 1998* har en privatperson hemställt om ändringar i alkohollagen med påstående om att kommunen ibland kan vara jävig i sin tillstånds- och tillsynsverksamhet gentemot restauranger. Ärendet har därefter överlämnats till Alkoholutredningen för närmare utredning. Skrivelsen lyder:

I början av augusti 1997 drogs Gästgivargårdens i Ryd rättigheter att servera alkoholhaltiga drycker in. Orsaken var en mindre skatteskuld på ca 80 000 kronor. Samtidigt drogs tillståndet in för två restauranger i Växjö. Gästgiveriet gick i konkurs efter ca 6 mån i Ryd medan de två restaurangerna i Växjö fick sina tillstånd tillbaka och överlevde.

Orsaken till att jag påpekar detta är, att det kan leda till olika bedömningar, när kommunerna är tillståndsgivare. Det låg självklart i Växjö kommuns intresse att Stadshotellet i residensstaden har sprittillstånd. Det finns anledning att tro att Tingsryds kommun inte hade samma intresse för Gästgiveriet i Ryd, eftersom de själva äger kommunens största restaurang. I detta har skattebetalarna gått in med ca två miljoner kronor de senaste åren och hotellbolagets VD har varit ute i pressen och efterlyst fasta kommunala subventioner årligen. Att i denna svåra ekonomiska dilemma, bli av med en huvudkonkurrent, kan ju vara en frestelse.

För att en rättvis och lika bedömning skall ske för alla restauranger bör endast en tillståndsgivare finnas för sprittillstånd i varje län eller region.

I ingen annan bransch inom handel eller näringsliv skulle det så påtagligt vara möjligt att påverka sina konkurrenters överlevnad. Konkurrensen sker helt enkelt inte på lika villkor, vilket bör vara rättesnöret i all privat och offentlig verksamhet.

Det är min förhoppning att ni som myndighet medverkar till en lagändring i en eventuellt ny alkohollagstiftning där kommunerna med alla sina olika intressen endast blir en remissinstans.

Som bilagor till skrivelsen finns tre stycken tidningsartiklar från Smålandsposten. Artiklarna handlar om Hotell Tingsryd och Gästgivargården i Ryd och bekräftar de faktiska omständigheter, som framförs i skrivelsen, beträffande dessa restaurangrörelser.

3.10.5 Kommunalt lagtrots

Frågan om det bör införas sanktioner för att säkerställa att kommuner (och landsting) följer lagar och rättar sig efter domar har varit föremål för flera utredningar. I betänkandet Kommunalbot (SOU 1989:64) föreslog Kommunalansvarsutredningen att kommuner som gör sig skyldiga till domstols- eller lagtrots skulle drabbas av en s.k. kommunalbot. Lokaldemokratikommittén förordade i sitt delbetänkande Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) att kommunerna själva genom revisorerna skulle vidta lämpliga åtgärder. Förslaget innebar också ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid domstolstrots och lagtrots. I vissa fall dessutom personligt vitesansvar. Båda dessa utredningar utmynnade i att regeringen skulle bereda frågorna ytterligare. I en departementspromemoria (Ds 1995:27) Kommunalt domstolstrots och lagtrots föreslogs att det skulle införas ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning, m.m.

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder övervägde också dessa frågor. I betänkandet Lindqvists nia — nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) föreslogs att länsstyrelserna skulle få ett ökat tillsynsansvar och möjlighet att förelägga kommunerna att t.ex. verkställa domar inom rimlig tid. Ett sådant föreläggande skulle kunna förse med vite. En proposition med förslag i bl.a. denna del har nyligen överlämnats till riksdagen.

Med anledning av de olika förslag som har framlagts i detta ämne har Justitiedepartementet uppdragit åt en utredare att göra en rättslig analys av hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka att kommuner inte följer lagar och förordningar eller rättar sig efter beslut som har meddelats av domstol. Utredarens uppdrag skall vara avslutat senast den 1 september 2000.

3.10.6 Överväganden

Det har nu gått över fyra år sedan kommunerna blev tillståndsmyndigheter enligt alkohollagen. Under denna tid har kommunernas

ekonomiska och juridiska kompetens klart förbättrats. Kommunerna har byggt upp fungerande samarbetsorgan och det finns en mycket aktiv kommunal alkoholhandläggarförening, som bl.a. bevakar dessa frågor med utbildningsinsatser och seminarier m.m. Alkoholinspektionens utvärdering av kommunaliseringen av serveringsärenden visar ju också att kommunerna i huvudsak har klarat uppgiften mycket bra. Kommunernas kompetens ifrågasätts inte längre på samma sätt som i Branschsaneringsutredningens betänkande.

Däremot förekommer — som bl.a. framgår av tillsynsärendena ovan — att kommunernas politiska nämnder ibland tar andra hänsyn än rent alkoholpolitiska vid beslut om serveringstillstånd. Om en möjlighet till överprövning av kommunala beslut enligt alkohollagen skall införas handlar det alltså inte i första hand om att komma till rätta med bristande ekonomisk och juridisk kompetens utan snarare om politiskt lagtrots.

Alkoholutredningen har övervägt om beslut som står i strid med alkohollagen bör kunna överprövas, eller om felaktiga beslut kan rättas till på annat sätt. Inom andra områden med kommunalt ansvar förekommer också beslut som inte alltid står i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner. Det normala förfarings sättet i dylika fall är då att länsstyrelsen, Socialstyrelsen eller annan tillsynsmyndighet i skarpa ordalag påtalar detta för kommunen. Däremot kan man normalt inte tvinga kommunen att ändra sitt beslut, utan snarare förhindra att kommunen fattar liknande beslut framdeles. Ytterst kan de politiskt valda förtroendemännen ställas till ansvar och dömas till böter eller fängelse om man medvetet tar beslut i strid med gällande lag. Som framgår ovan utreds dessa frågor närmare av Justitiedepartementet. Noteras bör i detta sammanhang att några förslag om att införa möjlighet till överprövning av kommunens beslut inte har framförts av de utredningar som tidigare funderat över problemet med kommunalt lagtrots, utan den väg som oftast anvisas är vitesföreläggande, antingen mot kommunen som sådan eller mot de förtroendevalda. Enligt Alkoholutredningens mening ter sig detta som en mera lämplig väg att komma till rätta med felaktiga kommunala beslut även på alkoholområdet. Det synes dessutom vara enda möjligheten att angripa sådana problem som aktualiserats i de ovan nämnda tillsynsärendena, nämligen att kommunen underlåter att fatta de beslut som alkohollagen påbjuder.

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall, om den enskilde överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart i domstol. Denna bestämmelse har införts i samband med genomförandet av den s.k. obligatoriska tvåpartsprocessen i förvaltningsdomstol. Normalt är

det alltså den enskilde sökande samt kommunen som är parter i ett mål om serveringstillstånd. Det ter sig inte tilltalande att härutöver tillskapa en process där i realiteten två myndigheter strider om i vad mån den enskilde är lämplig att ha tillstånd eller inte. Enligt utredningens mening bör det allmänna intresset i mål av här aktuellt slag inte tillvaratas av mer än en myndighet samtidigt. Då beslutanderätten i tillståndsärenden ligger hos kommunen blir också detta en uppgift för kommunen. Ett alternativ är självfallet att återgå från en kommunal till en statlig tillståndsgivning. Detta ter sig dock som ett väl drastiskt steg för att komma till rätta med här aktuella problem. Som utredningen ovan anfört förefaller det vara en mera lämplig väg att öka befogenheterna för vederbörande tillsynsmyndighet, främst länsstyrelsen, att t.ex. genom föreläggande söka förmå kommunen att själv ändra ett felaktigt beslut. I denna del anser Alkoholutredningen emellertid att Justitiedepartementets allmänna översyn beträffande kommunalt lagtrots och domstolstrots måste avvaktas. Sammanfattningsvis anser utredningen inte att någon statlig myndighet bör ges rätt att överklaga kommunala beslut om serveringstillstånd. Frågan om eventuella andra åtgärdsalternativ bör tas upp inom ramen för den allmänna diskussionen om sanktion mot kommunalt lagtrots.

Remisstvänet till länsstyrelsen har under övergångsåren inneburit ett omfattande dubbelarbete hos kommuner och länsstyrelser. Branschsaneringsutredningen föreslår att detta förfarande skall återinföras. Länsstyrelserna skall emellertid också utöva tillsyn över kommunernas handläggning, och har därigenom redan i dag rätt att kräva in kommunens handlingar för en närmare granskning i det enskilda fallet. Detta får anses tillgodose syftet med det tidigare remissförfarandet. Någon formell yttranderätt för länsstyrelserna bör därför inte återinföras.

Frågan om kommunen kan vara jävig vid beslut om serveringstillstånd har framför allt påtalats från restaurangbranschens organisationer. Jävssituationer uppträder dock även inom andra kommunala områden. Enligt kommunallagens bestämmelser får därför inte en kommunal nämnd utöva tillsyn över verksamhet som man själv bedriver. Dessa funktioner måste vara uppdelade på olika nämnder. I övrigt skall kommunens beslut inom olika områden bevakas av tillsynsmyndigheterna; vanligen i första hand länsstyrelserna. Alkoholutredningen, som också hänvisar till vad som ovan anförts om sanktion mot kommunalt lagtrots, anser inte att det finns skäl att överväga några särregler för alkoholområdet.