



Till
Socialtjänstnämnden

Översyn av riktlinjer för serveringstillstånd avseende tillfällig servering till allmänheten

Svar på skrivelse från Margareta Olofsson (v), Monika Lindh (s) och Jamie Bolling (mp)

(2 bilagor)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner redovisningen i detta tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen.
2. Socialtjänstnämnden tillskriver regeringen och begär förtydliganden/ändringar vad gäller alkohollagens tillämpning avseende gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Frågan om gemensamma serveringsområden/lokaler styrs främst av alkohollagens 7 kap. 10 § och inte av de kommunala riklinjerna. FHI:s anvisningar till bestämmelsen bygger på proposition 1994/95:89 och har inte anpassats till senare proposition 2000/01:97. Innehållet i FHI:s anvisningar bör prövas mot innehållet i den senare. Alternativt bör det klart uttalas att frågan är en kommunal angelägenhet att reglera i alkoholpolitiska program/riktlinjer för serveringstillstånd, enligt 7 kap. 9 § AL. Förvaltningen föreslår att socialtjänstnämnden tillskriver regeringen och begär förtydliganden/ändringar i frågan.

När det gäller frågan om gemensamma serveringsområden vid mässor hänger den samman med tolkningen av 7 kap. 10 § AL. Det föreligger dock andra oklarheter kring detta bland annat i fråga om alkoholproducenters möjlighet till närvaro vid dessa. Även här bör ett förtydligande/ändring komma till stånd från regeringens sida.

Ifråga om servering vid nöjes- och idrottsplatser/evenemang anser förvaltningen inte att det föreligger några oklarheter, utifrån gällande lag och riktlinjer, men konstaterar att möjlighet finns för staden att ytterligare utveckla villkor och kriterier för sådan verksamhet. Frågan är till stor del en kommunal angelägenhet.

Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats vid tillståndsenheten inom socialtjänstförvaltningens kansliavdelning.

Redogörelse för skrivelsen

Margareta Olofsson (v), Monica Lindh (s) och Jamie Bolling (mp) har överlämnat skrivelse till socialtjänstnämnden daterad 2005-06-14 om översyn av riktlinjer för serveringstillstånd avseende tillfällig servering till allmänheten, **bilaga 1**. I skrivelsen framhåller Margareta Olofsson med flera festivalernas positiva och uppskattade inslag i staden. De betonar dock vikten av klara riktlinjer så att både besökare och näringsidkare kan känna sig trygga. Mot bakgrund av att nya festivaler, arrangörer och målgrupper tillkommer ges förvaltningen i uppdrag att utreda om det finns generellt behov av översyn av riktlinjerna på området. Utredningen ska även omfatta idrottsevenemang där tillfälliga serveringstillstånd söks.

1. Alkohollagens bestämmelser – grundläggande bestämmelser för lokal och lämplighet samt ifråga om gemensamma serveringsområden/lokaler

En ansökan om serveringstillstånd bedöms utifrån alkohollagens krav. För att tillstånd ska få meddelas krävs att sökanden är personligt (laglydande och kunskaper i alkohollagens bestämmelser) och ekonomiskt lämplig (skötsam i fråga om skatter och avgifter) och att lokalen har ett kök för allsidig matlagning samt tillhandahåller lagad mat (**7 kap. 7 § AL respektive 7 kap. 8 § AL**). I sammanhanget bör nämnas att något lägre krav vad avser lokalens beskaffenhet, ifråga om tillagningen av lagad mat föreligger för tillfällig servering.

När ovanstående är klarlagt följer en prövning utifrån kommunens alkoholpolitiska program – **7 kap. 9 § AL** (i Stockholm benämnt riktlinjer för serveringstillstånd). Serveringstillstånd får vägras även om de grundläggande kraven om lämplighet och lokal är uppfyllda om serveringen kan befaras medföra *olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa*. Det finns alltså ingen generell "rätt" att få serveringstillstånd. Kommunen ska bedöma om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. Polismyndighetens yttrande om ordningsläget i området för den tilltänkta etableringen och miljöförvaltningens bedömning av risken för att störningar uppkommer för närboende ska tillmätas stor vikt i tillståndsprövningen.

Det ska för en kommun vara möjligt att förhindra restaurangetablering med servering av alkoholdrycker i särskilt känsliga områden, såsom i närheten av skolor, ungdomsgårdar eller där många ungdomar annars brukar samlas, eller i områden med känd missbruksproblematik. Om antalet restauranger i ett område har ökat eller riskerar att öka i en sådan omfattning att påvisbara olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa är för handen bör kommunen som tillståndsmyndighet kunna vägra nya serveringstillstånd i området. Kommunen kan i det alkoholpolitiska programmet precisera vilka allmänna kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen av om servering kan orsaka olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. En individuell prövning måste dock alltid göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett avslag på en ansökan om tillstånd måste alltid motiveras, antingen med hänvisning till sökanden eller serveringsstället eller till att olägenheter i form av ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa kan befaras uppstå genom den tilltänkta etableringen. Skälen för bedömningen måste preciseras i beslutet. Ett avslag på en ansökan kan således inte enbart grundas på att det kommunala alkoholpolitiska programmet förbjuder etablering på ett visst angivet sätt eller en viss angiven plats. Ibland ingår svåra avvägningar vid tillståndsprövningen där olika intressen ställs mot varandra. Alkohollagstiftningen har dock tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en social skyddslagstiftning. Härav följer att i de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska ska de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Vid varje prövning av ett nytt tillstånd (ansökan) och vid varje väsentlig utökning av verksamheten (anmälan) i en befintlig restaurang, ska tillståndsmyndigheten beakta risken för att det kan uppstå olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

Exempel på förhållanden som kan regleras av kommunen och behandlas i det alkoholpolitiska programmet/riktlinjerna är:

- serveringstider,
- restaurangens inriktning (till exempel etableringsprinciper vad gäller renodlade matrestauranger, restauranger med nöjesverksamhet eller restauranger som vänder sig till ungdom etc.),
- restaurangtäthet (när det blir fråga om överetablering),
- närhet till idrotts- eller nöjesanläggningar,
- hur ungdomar ska skyddas,
- etablering i närhet av trafikleder,
- etablering i områden med känd missbruksproblematik eller hög brottsbelastning samt
- restaurangetablering i bostadsområden.

Tillstånd kan vägras redan vid farhågor om att olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa ska uppstå. Det krävs dock att det

redovisas vilka olägenheter det är fråga om. Dessutom måste tillståndsmyndigheten ange grunden för att olägenheter är att befara, till exempel sakförhållanden i närområdet, om alkoholpolitiska problem redan förekommer i området eller bedömningar från andra myndigheter. Om sålunda polismyndigheten befarar att en restaurangetablering innebär risk utifrån allmänna ordningssynpunkter eller om miljöförvaltningen bedömer att etableringen innebär risk för störningar för närboende bör detta tillmätas stor betydelse. Tillståndsmyndigheten måste dock i varje enskilt fall göra en egen bedömning och motivera varje beslut utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Enbart en hänvisning till det alkoholpolitiska programmet/riktlinjerna är således inte tillräckligt.

Kommunernas möjlighet att reglera frågan om tillfälliga tillstånd och gemensamma serveringsområden är begränsad. Den grundläggande prövningen görs enligt 7 kap. 10 § AL. Det kommunen har inflytande över och kan reglera ifråga om tillfälliga serveringstillstånd/gemensamma serveringsområden är som framgår ovan

- serveringstider,
- restaurangens inriktning (till exempel etableringsprinciper vad gäller renodlade matrestauranger, restauranger med nöjesverksamhet eller restauranger som vänder sig till ungdom etc.),
- restaurangtäthet (när det blir fråga om överetablering),
- närhet till idrotts- eller nöjesanläggningar,
- hur ungdomar ska skyddas,
- etablering i närhet av trafikleder,
- etablering i områden med känd missbruksproblematik eller hög brottsbelastning samt
- restaurangetablering i bostadsområden.

De grundläggande frågorna vid såväl stadigvarande som tillfällig servering är således om kraven i 7 kap. 7 § AL (lämplighet) och 7 kap. 8 § AL (lokal och mat) är uppfyllda. Vad gäller gemensamma serveringsområden/lokaler anges kraven i 7 kap. 10 § AL.

7 kap. 10 § AL

I 7 kap. 10 § AL stadgas att serveringstillstånd ska avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Statens folkhälsoinstitut (FHI) har i sin egenskap av nationell tillsynsmyndighet i "Handbok Alkohollagen" utifrån förarbetena till alkohollagen (prop. 1994/95:89) kommenterat bestämmelsen. Tillstånd till servering ska vara knutet till ett visst serveringsställe. Med *serveringsställe* avses alla lokaler och utrymmen som används i en serveringsrörelse. *Serveringslokal* avser den del av serveringsstället, inomhus där alkoholserving är tillåten. Med *annat avgränsat utrymme* avses del av serveringsställe som ligger utomhus och där alkoholserving är tillåten, till exempel en terrass eller en uteservering.

Ett viktigt krav som ställs på serveringslokaler är att de ska vara överblickbara, bland annat för att serveringpersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker samt kunna upptäcka om olägenheter uppstår. Serveringsstället ska också, med hänsyn till överblickbarhet och funktion vara en sammanhållen enhet.

Enligt FHI:s bedömning följer av bestämmelsen i 7 kap. 10 § AL och mot bakgrund av andra bestämmelser i alkohollagen att en och samma yta inte samtidigt kan användas av flera restaurangföretag. Andra bestämmelser som måste beaktas är den om tillståndshavarens tillsynsplikt över ett serveringsställe (6 kap. 3 § AL) och reglerna om förtäring- och förvaringsförbud (6 kap. 9 § AL). Ett serveringsställe kan följdaktligen vid en viss tidpunkt endast nyttjas av en restaurang. Detta är viktigt bland annat eftersom tillsynsmyndigheten alltid måste veta vem som har ansvaret för serveringsverksamheten och till vem man därför ska vända sig om det till exempel konstateras överträdelse av bestämmelser rörande åldersgräns, förvarings- och förtäringförbud och/eller ordning och nykterhet.

Ovanstående kommentarer i ”Handbok Alkohollagen” står delvis i strid mot vad som uttalas från regeringen i senare prop. 2000/01:97 ”Vissa ändringar i alkohollagen”.

Regeringens bedömning är följande: ”Det bör även fortsättningsvis vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta. Några ytterligare klarlägganden behövs inte.” Skälen för regeringens bedömning är följande: ”Det finns med nuvarande regler inget hinder i alkohollagen (1994:1738) eller dess förarbeten för att flera serveringsställen kan ha samma serveringslokal. Det har dock varit en allmän uppfattning hos vissa myndigheter och branschföreträdare att en serveringslokal endast kan ha en tillståndshavare. Alkoholutredningen har övervägt uppfattningen om att en serveringslokal endast får användas av en tillståndshavare bör få ett uttryckligt stöd i lagen. Utredningen föreslår att tillståndsmyndigheten ska kunna ifrågasätta serveringstillståndet för alla de tillståndshavare som bedriver servering i lokalen om olägenheter konstateras. Åtskilliga remissinstanser har ifrågasatt utredningens förslag och menat att kollektiv bestraffning är främmande för svenskt rättstänkande och därför inte godtagbar. Regeringen instämmer i remissinstansernas kritik av utredningens förslag. Regeringen finner också att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att föreslå en lagändring i frågan. Om olägenheter skulle uppkomma när två eller flera tillståndshavare använder samma serveringsytor kan tillståndsmyndigheten meddela de villkor som behövs för att avhjälpa dessa.”

I den praktiska tillämpningen av alkohollagen hämtar kommunen vägledning i FHI:s handbok. I Stockholm innebär det att endast de sedan många år etablerade evenemangen, Smaka på Stockholm/Restaurangernas Dag, Pride- och Jazzfestivalerna tillåts ha gemensamma serveringsområden.

Stadens riktlinjer

Sedan 1995-10-16 har staden av kommunfullmäktige antagna riktlinjer för tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten. Vissa justeringar har gjorts av KF 1999-12-13.

1. Alkoholserveringen ska ingå i något evenemang, som i sig är seriöst. Stor återhållsamhet bör gälla vid ansökningar om serveringstillstånd i samband med idrottsevenemang eller arrangemang som riktar sig främst till ungdomar.
2. Sökanden ska ha beviljats markupplåtelse.
3. Sökanden ska ha beviljats rätt att disponera markytan/lokalen.
4. Miljöförvaltningens krav på livsmedelshantering ska vara uppfyllda.
5. Lagad mat ska kunna tillhandahållas.
6. Serveringen ska bedrivas i en avgränsad serveringsyta, med tillfredsställande antal sittplatser och med acceptabla avgränsningar.
7. Serveringen ska bedrivas i en avgränsad serveringsyta, med tillfredsställande antal sittplatser och acceptabla avgränsningar. Som huvudprincip gäller att serveringen ska bedrivas i en avgränsad serveringsyta av en tillståndshavare. Avsteg från detta kan göras om polismyndigheten bedömer att gemensam serveringsyta inverkar positivt på ordningsläget eller om tillståndsmyndigheten har sådan erfarenhet.

För punkt nr 1 finns ett klart stöd i 7 kap. 9 § AL ifråga om vad kommun kan och bör reglera i sitt alkoholpolitiska program/riktlinjer för serveringstillstånd. Punkt nr 2-6 och första meningen i punkt 7 regleras, som framgår ovan av 7 kap. 7 § AL, 7 kap. 8 § AL och 7 kap. 10 § AL. Dessa punkter har sin grund i alkohollagen och är inte möjliga att påverka med kommunala beslut. Vad gäller innehållet i punkt 7 andra meningen bör det klarläggas om kommunen har rätt att reglera detta förhållande eller om bestämmelsen i 7 kap. 10 § AL tar över.

2. Alkohollagens bestämmelser i fråga om nöjes- och idrottsplatser

I tidigare alkohollagstiftning, LHD (Lagen om handel med drycker) som gällde fram till 1995 då nuvarande alkohollag trädde ikraft fanns en särskild bestämmelse om restriktivitet med serveringstillstånd på nöjes- och idrottsplatser.

I prop. 1994/95:89 "Förslag till alkohollag" står att läsa bland annat följande. "Denna speciella reglering ifråga om nöjes- och idrottsplatser har funnits i alkohollagstiftningen sedan år 1954. Motiven har varit att "rusdrycksförtäring inte bör tolereras vid idrottstävlingar" och att "rusdrycksförtäring i möjligaste

mån borde hållas borta från offentliga nöjeställningar inte minst med hänsyn till ungdomen”. Sedan dess har praxis utvecklats dithän att tillstånd regelmässigt meddelas exempelvis restauranger vid trav- och golfbanor. Många så kallade idrottsanläggningar används dessutom till mycket annat än idrottstävlingar och det har blivit vanligt att restauranger på sådana ställen har fått serveringstillstånd. Som exempel kan nämnas Globen i Stockholm, Fotbollstadion i Solna, Scandinavium och Ullevi i Göteborg. Vid kontakter med alkoholhandläggare på länsstyrelser och kommuner har det framkommit att man inte haft mer problem med nykterhet och ordning på dessa restauranger än i andra serveringar.

Problem med spritförtäring på idrottsplatser, läktarvåld med mera emanerar inte från sådana restauranger. Ordnings- och nykterhetsproblem vid fotbollsmatcher med mera har helt andra orsaker, till exempel att publiken konsumerar medhavd alkohol. När det sedan gäller nöjesplatser får restaurangverksamhet numera anses allmänt accepterad som en del av nöjesutbudet. Liksom Alkoholpolitiska kommissionen finner regeringen att den särskilda restriktiviteten beträffande tillståndsgivning till serveringsställen på nöjes- och idrottsplatser har ett mycket begränsat alkoholpolitiskt värde. Undantagsbestämmelsen i 39 § LHD bör därför upphävas. Det bör dock tydliggöras att det självfallet inte kan komma ifråga att tillåta alkoholservering till idrottspublik på läktare, utan det ska vara fråga om en restaurang i avgränsad del av idrottsanläggningen. Samma krav på restaurangkök, matutbud, lokalens beskaffenhet, sökandens lämplighet med mera ska gälla för idrotts- och nöjesanläggningar som för övriga restauranger. Tillståndsmyndigheten får vid tillståndsprövningen ta i beaktande de särskilda omständigheter som föreligger i de enskilda fallen och vid behov förena tillståndet med föreskrifter om hur serveringen ska bedrivas. *Förslagsvis kan kommunen ange riklinjer för tillståndsgivning i idrotts- och nöjesanläggningar i sitt alkoholpolitiska program.* Vid tillståndsprövningen och i tillsynsverksamheten bör kommunen särskilt uppmärksamma alkoholserveringen på idrottsplatser, så att denna inte inkräktar på en av samhällets grundläggande alkoholpolitiska värderingar, nämligen att idrott och alkohol inte hör ihop. Regeringen vill också betona att serveringen även i dessa fall måste ske under restaurangmässiga former och att tillstånd till alkoholservering på idrotts- och nöjesplatser kan förenas med lämpliga föreskrifter.”

Stadens riklinjer

Stockholms stad har i sina riktlinjer för serveringstillstånd antagna av kommunfullmäktige 1995-10-16 fastställt följande: ”Alkoholservering ska ingå i något sammanhang som är seriöst. Stor återhållsamhet bör gälla vid ansökningar om serveringstillstånd i samband med idrottsevenemang eller evenemang som riktar sig främst till ungdom”. Ingen ändring av denna lydelse har gjorts vid senare revideringar av riktlinjerna.

3. Alkohollagens bestämmelser i fråga om mässor för provsmakning av alkoholdrycker

FHI har i sin egenskap av nationell tillsynsmyndighet lämnat yttrande ifråga om ”Vinmessa på Stadshotellet i Västerås. Den konkreta frågan är om vinutställare kan marknadsföra sina produkter till allmänheten. FHI redovisar att frågan om att anordna provsmakning av alkoholdrycker för allmänheten ingående har prövats av lagstiftarna. Slutsatsen är att endast Systembolaget AB har rätt att anordna provning och att någon möjlighet för kommun att medge sådan till andra aktörer inte föreligger.

Mot bakgrund av FHI:s yttrande har Mässrestauranger AB tillskrivit förvaltningen med fråga om genomförande av evenemang på Stockholmsmässan i Älvsjö.

Förvaltningen fann efter en samlad bedömning att evenemangen på Stockholmsmässan att dessa bör kunna genomföras som tidigare. Ärendet anmäldes till tillståndsutskottet 2006-02-28. I detta sammanhang framfördes att tillståndsutskottet via socialtjänstnämnden bör överväga att tillskriva regeringen för klargörande av frågan om alkoholproducenters närvaro vid mässor, **bilaga 3**.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Som framgår av redovisningen i detta tjänsteutlåtande föreligger ett behov av förtydligande av regler ifråga om gemensamma serveringsområden/lokaler. Den centrala frågan vid gemensamma serveringsområden/lokaler är möjligheten till tillsyn och vem som ska ställas till ansvar för eventuella överträdelser.

FHI:s anvisningar till 7 kap. 10 § AL bygger på proposition 1994/95:89. Dessa bör enligt förvaltningen prövas mot innehållet i proposition 2000/01:97. Alternativet till nuvarande anvisningar är att staten klart uttalar att frågan är en kommunal angelägenhet att reglera i de alkoholpolitiska programmen/riklinjerna för serveringstillstånd med stöd av 7 kap. 9 § AL.

Varje kommun skulle inom ramen för tillsynsverksamhet själva kunna utarbeta kriterier och villkor för sådan verksamhet på motsvarande sätt som är fallet med sena serveringstider. Om gemensamma serveringsområden/lokaler skulle tillåtas bör kommunen bland annat fastställa maximalt antal aktörer på gemensamt serveringsområde i gemensam serveringslokal. Det måste också vara möjligt att utfärda förvarings- och förtäringförbud för hela området/lokalen där den gemensamma serveringen bedrivs såsom varit fallet vid det senaste årets Smaka på Stockholm/Restaurangernas Dag. I annat fall går det inte att avgöra om olägenheter är en följd av att gäster druckit egen

medhavd alkoholdryck eller att krögaren brustit i sitt ansvar avseende servering och/eller tillsyn över området/lokalen.

FHI ger uttryck för en mycket restriktiv tolkning av reglerna kring mässor. Detta gäller inte minst ifråga om alkoholproducenternas närvaro. Det bör klargöras hur denna tolkning förhåller sig till främst 6 kap. 3 § AL. Enligt förvaltningens mening torde alkoholproducenter kunna närvara för varupplysning vid mässor.

När det gäller idrotts- och nöjeslokaler/platser anser förvaltningen inte att det föreligger några oklarheter ifråga om tolkning och tillämpning av lag och riktlinjer. Konstateras kan dock att Stockholms stad i mycket liten omfattning nyttjat möjligheten att reglera frågan i riktlinjerna. Stockholms stad och dess tillståndsutskott följer alkohollagens bestämmelser och stadens riktlinjer ifråga om idrotts- och nöjesevenemang. Det är aldrig fråga om alkoholservering på hela idrottsanläggningar eller läktare utan i väl avgränsade restauranger, tillfälligt uppställda tält eller tydligt avgränsade serveringsområden. Såväl tillfälligt uppställda tält som tillfälliga serveringsområden är alltid väl avgränsade från huvudevenemanget (idrotts- eller nöjesevenemanget, exempelvis vid konserter på Stockholms Stadion eller fotbollsmatcher på Söderstadion). Villkor om förordnade ordningsvakter, åldersgränser och dylikt tillämpas när det anses särskilt påkallat för att upprätthålla alkohollagens krav på ordning och nykterhet eller till skydd för ungdomar.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår förvaltningen att socialtjänstnämnden tillskriver regeringen och begär förtydliganden/ändringar av de frågeställningar som aktualiseras i detta ärende. Det gäller gemensamma serveringsområden/lokaler samt ifråga om alkoholproducenters närvaro vid mässor.

I avvaktan på att frågan om gemensamma serveringsområden/lokaler klarläggs enligt ovan föreslår förvaltningen att inga tillfälliga gemensamma serveringsområden eller gemensamma serveringsområden vid stadigvarande serveringsverksamhet tillåts. Undantagna bör dock vara de sedan tidigare etablerade evenemangen, Smaka på Stockholm/Restaurangernas Dag, Pride- och Jazzfestivalerna.

Bilagor:

1. Skrivelse daterad 2005-06-14 till socialtjänstnämnden om översyn av riktlinjer för serveringstillstånd avseende tillfällig servering till allmänheten.
2. Ärende daterat 2006-02-16 om evenemang vid Stockholmsmässan i Älvsjö.