



Till
Socialtjänstnämnden

Principer för utskänkningstillstånd

Svar på remisser nr 329-927-2006, 329-1420-2006 och 329-1315-2006 från
kommunstyrelsen
(3 bilagor)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remisserna.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande remitterat skrivelser från stadsdelsnämnderna Skärholmen, Liljeholmen och Hägersten angående "Principer för utskänkningstillstånd". De tre stadsdelsnämnderna har hemställt hos kommunfullmäktige om vissa principer för serveringstillstånd enligt nedan, det vill säga ändringar av stadens riktlinjer att gälla för Skärholmens närpolisområde som de alla tillhör:

1. Serveringstillstånd på prov i 6 månader vid nyetableringar och förlängda öppettider.
2. Serveringstider som längst till klockan 01:00. Undantagna ska vara hotell och serveringsställe med servering enbart till slutna sällskap. Vissa andra undantag bör också kunna göras vid speciella tillfällen.
3. Serveringstid i uteserveringar som längst till klockan 22:00.
4. Befintliga restauranger med serveringstid efter klockan 01:00 bör efter klockan 22:00 anlita minst två förordnade ordningsvakter. All personal som arbetar med servering vid dessa restauranger bör också genomgå STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholserving.

Förvaltningen har samrått med stadens juridiska avdelning som anser utifrån likställighetsprincipen i kommunallagen att samma regler bör gälla över hela staden.

Utifrån bestämmelserna i 7 kap. 9 § alkohollagen (AL) som anger ramarna för staden att utarbeta riktlinjer för serveringstillstånd, synpunkterna från juridiska avdelningen och alkohollagens 6 kap. 4 § samt 7 kap. 5 § kommenterar förvaltningen varje förslag från stadsdelsnämnderna Skärholmen, Liljeholmen och Hägersten och deras möjligheter att utifrån dessa bestämmelser tillämpa föreslagna principer. Förvaltningen konstaterar att vissa förslag kräver ändring av riktlinjerna och i sådana fall för hela staden samt att sådan möjlighet föreligger.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande remitterat skrivelser från stadsdelsnämnderna Skärholmen, Liljeholmen och Hägersten angående ”Principer för utskänkningstillstånd”. Remisstiden har förlängts till den 31 maj 2006. Skrivelserna bifogas tjänsteutlåtandet.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningens tillståndsenhet. Samråd har ägt rum med stadens juridiska avdelning.

Skrivelsen i sammanfattning

De tre stadsdelsnämnderna Skärholmen, Liljeholmen och Hägersten har hemställt hos kommunfullmäktige om vissa principer för serveringstillstånd inom Skärholmens närpolisområde som de alla tillhör:

1. Serveringstillstånd på prov i 6 månader vid nyetableringar och förlängda öppettider.
2. Serveringstider som längst till klockan 01:00. Undantagna ska vara hotell och serveringsställe med servering enbart till slutna sällskap. Vissa andra undantag bör också kunna göras vid speciella tillfällen.
3. Serveringstid i uteserveringar som längst till klockan 22:00.
4. Befintliga restauranger med serveringstid efter klockan 01:00 bör efter klockan 22:00 anlita minst två förordnade ordningsvakter. All personal som arbetar med servering vid dessa restauranger bör också genomgå STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholserving.

En arbetsgrupp bestående av representanter från de tre stadsdelsförvaltningarna, Skärholmens närpolis och Brännkyrka brandförsvaret har på uppdrag av Skärholmens Brottsförebyggande råd utrett frågan om ”Principer för utskänkningstillstånd” och arbetat fram ovanstående förslag till respektive stadsdelsnämnd.

Bakgrunden till förslagen är sambandet mellan våld och alkohol samt den ökning av gatuvåldet som noterats kontinuerligt sedan år 1982. Det stagnerade under 1990-talet för att sedan vända uppåt igen under 2000-talet. Sambandet mellan sena öppettider och högt antal polisanmälningar, i synnerhet fredagar och lördagar lyfts också fram som skäl till förslagen. Dessutom redovisar stadsdelsförvaltningarna att andelen alkohol som konsumeras på restauranger och pubar ökar.

Stadsdelsförvaltningarna ser de föreslagna åtgärderna som en viktig del i det strategiska brottsförebyggande arbetet.

I det följande ärendet ger förvaltningen en kortfattad redogörelse över de grundläggande bestämmelserna om handläggning av serveringstillstånd, serveringstider med mera och kommenterar därefter förslagen från de tre stadsdelsnämnderna.

Handläggning av ansökningar om serveringstillstånd och grundläggande bestämmelser

En ansökan om serveringstillstånd bedöms utifrån alkohollagens krav. För att tillstånd ska få meddelas krävs att sökanden är personligt (laglydnad 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. Att lokalen uppfyller kraven på brandsäkerhet är också en grundläggande förutsättning för serveringstillstånd. (**7 kap. 7 § AL respektive 7 kap. 8 § AL**).

Att kök för allsidig matlagning föreligger redovisar sökanden genom att insända livsmedelsgodkännande från miljöförvaltningen. Ifråga om brandsäkerhet tillfrågas **brandmyndigheten**. Att företrädarna för sökandebolaget är ekonomiskt och personligt lämpliga säkerställs genom redovisning av finansiering, tidigare affärsverksamhet och intyg om arbetslivserfarenhet eller utbildning. Vidare tillfrågas **polismyndigheten, skatteverket och kronofogdemyndigheten**.

När det är klarlagt att sökanden uppfyller kraven i 7 kap. 7 § AL och 7 kap. 8 § AL 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. För att klarlägga de sociala förhållandena remitteras varje ansökan som avser nyetablering och sen serveringstid (efter klockan 01:00) till **stadsdelsnämnderna**. 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 regleras av kommunen och kan 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 befara 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.

Stockholms stads nu gällande alkoholpolitiska program – riktlinjer för serveringstillstånd

1. Övergripande ställningstaganden

- Restaurangens inriktning ska vara avgörande vid etablering i områden med en hög brottslighet. Den inriktning en tillståndshavare väljer och den profil som skapas är ofta av avgörande betydelse för ordningsförhållandena i och kring en restaurang. Önskade beteenden i form av t.ex. berusningsdrickande eller användande av droger går erfarenhetsmässigt ofta hand i hand med viss inriktning och profil. Restaurangägarna är trendsättare. Etablering av restauranger som främst är inriktade på att servera mat förordas i den aktuella kategorin av områden framför restauranger med nöjesinriktning. En sådan etableringsprincip kan inverka positivt på ett redan brottsbelastat område. Vidare förordas en restriktiv tillämpning i angivna områden och prövotider i hög utsträckning för uppföljning av angiven inriktning.
- Inga serveringstider efter den så kallade normaltiden klockan 01.00 bör ges i sådana områden där störningar för närboende redan föreligger vilka på grund av en hög restaurangtäthet inte kan härledas till någon enskild restaurang. Därutöver förordas prövotider i dessa områden såväl vid medgivande av serveringstider före klockan 01.00 som fram till denna tidpunkt.
- 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
- Sådana verksamheter som inte överhuvud taget ska medges serveringstillstånd är sexklubbar och drogliberala rörelser.
- Det är mycket angeläget att de sociala aspekterna lyfts fram när ansökningar om serveringstillstånd ska avgöras. Stadsdelsnämndernas yttrande ska väga tungt vid den slutliga bedömningen.

2. Serveringstider

Frågan om serveringstider regleras inte enbart av stadens riktlinjer – 7 kap. 9 § AL utan även av 6 kap. 4 § AL. Frågan om villkor finns även reglerad i 7 kap. 5 § AL. Villkor kräver samråd med polismyndigheten. I 6 kap. 4 § AL stadgas att servering av alkoholdrycker får påbörjas tidigast klockan 11:00 och avslutas senast klockan 01:00, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat. Detta är den så kallade normaltiden. Reglerna om serveringstider utgör enligt 6 kap. 4 § AL en inte oväsentlig del av den svenska alkoholpolitiken och sociala hänsyn ska därför ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga sådana. Remissinstansernas yttranden och inställning ska alltid tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider.

Tillståndsmyndigheten måste i varje enskilt fall särskilt beakta sådana olägenheter och risker som avses i 7 kap. 9 § AL, i samband med utsträckning av serveringstiden. Med detta menas olägenheter ifråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. Kommunfullmäktige har beaktat dessa risker och fastställt riktlinjer för sena serveringstider enligt nedan:

För serveringstider efter klockan 03:00

1. Sådana restauranger ska vara dokumenterat välskötta och inte ha någon form av anmärkning i förhållande till alkohollagens bestämmelser. Inga anmärkningar får ha förelegat under de senaste två åren avseende den restaurang som sökanden bedrivit till klockan 03:00.
2. De ska omprövas årligen. Inga anmärkningar får ha förelegat under året för att fortsatt serveringstid ska ges.
3. Verksamheten ska under de senaste två åren ha bedrivits av juridisk person med i huvudsak samma fysiska personer. Enligt riktlinjerna ska sökanden kvalificera sig för 05-tid genom att driva restaurang med serveringstid till klockan 03:00 under två år utan anmärkning. När omprövning av 05-tid äger rum, överförs inte sådan tid i det fall majoriteten av företrädarna bytts ut under året och dessa inte har kvalificerat sig genom att tidigare driva restaurang med serveringstid till klockan 03:00 i två år utan anmärkningar.
4. De får inte vara belägna i område där det finns boende.
5. De ska förenas med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör från klockan 24:00 till dess samtliga gäster har lämnat lokalen. Antalet förordnade ordningsvakter utökas med en per hundra gäster från klockan 24:00 enligt följande: vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv.
6. De ska förenas med villkor om system för kontroll av det exakta gästantalet i lokalen.

7. Blockering av nödutgång får inte ske eller ha skett under det senaste året.

För serveringstider efter klockan 01:00

8. Stadsdelsnämndens, miljöförvaltningens och polismyndighetens yttranden ska tillmätas stor betydelse vid besluten.
9. Serveringsverksamheten ska förenas med en effektiv tillsyn, såväl förebyggande som inre och yttre.
10. Villkor ska meddelas, där så är påkallat, att metalldetektor installeras och/eller ansökan inges till länsstyrelsen om tillstånd för kameraövervakning.
11. Villkor ska meddelas, där så är påkallat, om tydliga och väl synliga skyltar, vid entrén, som anger för köande vilka insläppsregler som gäller.
12. Villkor ska meddelas att samtliga personer som arbetar med servering av alkoholdrycker på restaurangen (samtliga som inte enbart tillfälligt engageras) genomgå STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholserving.
13. Varken servering eller förtäring av tidigare serverade så kallade "helror" (helflaskor med spritdryck) får förekomma efter klockan 01:00. Detta gäller för samtliga serveringsställen efter klockan 01:00 utan att särskilda villkor föreskrivs.

För serveringstider till klockan 03:00

14. De ska förenas med villkor om att minst två förordnade ordningsvakter tjänstgör från klockan 22:00, torsdag-söndag till dess samtliga gäster har lämnat lokalen.

Samråd med stadens juridiska avdelning

Förvaltningen har i detta ärende samrått med stadens juridiska avdelning som ställer sig tveksamma till olika regler för serveringstillstånd i olika delar av staden. Detta utifrån likställighetsprincipen i kommunallagen. Om olika regler övervägs bör frågan utredas vidare genom formell remiss till stadens juridiska avdelning.

Förvaltningens synpunkter

Utifrån bestämmelserna i 7 kap. 9 § AL som anger ramarna för staden att utarbeta riktlinjer för serveringstillstånd, synpunkterna från juridiska avdelningen och alkohollagens 6 kap. 4 § samt 7 kap. 5 § kommenterar förvaltningen nedan respektive förslag från stadsdelsnämnderna Skärholmen, Liljeholmen och Hägersten.

Förvaltningen kan konstatera att såväl stadens nuvarande riktlinjer som andra bestämmelser i alkohollagen ger stöd för **förslag nr 1** från stadsdelsnämnderna om tillämpning av provotider om 6 månader vid nyetableringar och förlängda öppettider. Dock måste detta motiveras i varje enskilt fall utifrån områdets karaktär eller individuellt relaterade förhållanden avseende den enskilda etableringen.

För **förslag nr 2** om serveringstider generellt som längst till klockan 01:00 undantaget serveringsställen med servering till slutna sällskap och vid speciella tillfällen krävs ändring i stadens riktlinjer för serveringstillstånd. Staden bör då genomgående tillämpa principen om klockan 01:00 som senaste serveringstid. Om risk för störningar för närboende är för handen eller ordningsstörningar kan dock serveringstid begränsas utifrån bestämmelserna i 6 kap. 4 § AL. Serveringstid efter klockan 01:00 kan nekas om inte kriterierna i stadens riktlinjer är uppfyllda.

Förslag nr 3 om serveringstider i uteserveringar som längst till klockan 22:00 kan tillämpas utan ändring i riktlinjerna utifrån bestämmelserna i 6 kap. 4 § AL om detta kan motiveras i varje enskilt fall, utifrån områdets karaktär eller individuellt relaterade förhållanden avseende den enskilda etableringen. I riktlinjer kan aldrig frågan om serveringstider i uteservering mellan klockan 22:00 och 01:00 regleras utan det styrs helt av bestämmelserna i 6 kap. 4 § AL. Däremot kan staden besluta att inga serveringstider efter klockan 01:00 tillåts någon restauratör i staden.

Förslag nr 4 om att restauranger med serveringstider efter klockan 01:00 bör anlita minst två förordnade ordningsvakter och genomföra STAD-utbildning är möjligt att reglera i riktlinjerna att gälla för hela staden. Idag gäller att restauranger med serveringstider till klockan 03:00 torsdag-söndag bör anlita minst två förordnade ordningsvakter till samtliga gäster har lämnat lokalen. Om det föreligger förhållande i området eller andra individuellt relaterade förhållanden som motiverar ett högre antal och samsyn med polismyndigheten kan såväl ett högre antal vakter än stadsdelsnämnderna föreslår eller som riktlinjerna anger tillämpas. Detta utifrån bestämmelserna i 6 kap. 4 § AL och 7 kap. 5 § AL. STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholservice gäller redan idag enligt riktlinjerna för restauranger med serveringstider efter klockan 01:00.

I detta ärende redovisar förvaltningen, utifrån förslagen från stadsdelsnämnderna Skärholmen, Hägersten och Liljeholmen vilka möjligheter staden har att införa ytterligare kriterier och villkor för tillståndsgivning som då bör gälla för hela staden. Med påvisad möjlighet överlämnas ärendet till kommunstyrelsen.

Bilaga:

1. Skrivelse från Skärholmens stadsdelsnämnd.
2. Skrivelse från Hägerstens stadsdelsnämnd.
3. Skrivelse från Liljeholmens stadsdelsnämnd.