

| | |
|------------|--------------|
| Datum | Diarienummer |
| 2014-06-25 | 2014-0173 |

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 25 juni 2014

Beslut om revidering av Uppsala kommuns riktlinjer för serveringstillstånd enligt alkohollagen

Uppsala kommun har antagit riktlinjer för serveringstillstånd med syfte att lämna information om alkohollagens bestämmelser, utifrån de förutsättningar som råder i den egna kommunen. Riktlinjerna utgår från alkohollagens regler. Riktlinjerna antogs av nämnden för serveringstillstånd och lotterier den 16 november 2011 och övertogs sedan av miljö- och hälsoskyddsnämnden den 1 januari 2012. Riktlinjerna har nu reviderats med mindre justeringar.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Urban Wästljung
ordförande

Anna Axelsson
chef för miljökontoret

***Uppsala kommuns
riktlinjer
för serveringstillstånd
enligt alkohollagen***

Antagen vid nämndens sammanträde den 25 juni 2014

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Innehållsförteckning | 2 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund..... | 3 |
| Syftet med kommunala riktlinjer | 4 |
| Riktlinjer vid ansökan och handläggning | 5 |
| Handläggningstider vid ansökan..... | 5 |
| Kommunens informationsskyldighet..... | 5 |
| Kommunens tillsynsverksamhet | 5 |
| Förebyggande, inre, yttre och samordnad tillsyn..... | 6 |
| Remissyttranden..... | 6 |
| Riktlinjer vid servering | 7 |
| Olägenheter på grund av serveringsställets belägenhet och av andra skäl | 7 |
| Serveringstider | 7 |
| Ordning och nykterhet | 8 |
| Uteserveringar..... | 9 |
| Gemensamt serveringsutrymme | 9 |
| Villkor vid meddelande av serveringstillstånd | 9 |
| Tillfälliga tillstånd till allmänheten och slutna sällskap | 10 |

Inledning

Lagstiftaren anser att det är av stor vikt att kommunerna har riktlinjer som innehåller redogörelser både för vad som gäller enligt alkohollagen (2010:1622) och anslutande föreskrifter samt vilken hänsyn till lokala förhållanden som kommunen tar vid tillståndsgivningen. Riktlinjernas innehåll i form av tydliga och konkreta besked är också av betydelse för att yttranden från remissinstanser som polismyndigheten och miljöförvaltningen ska få ökad tyngd vid prövning av ansökningar om serveringstillstånd.

Bakgrund

Innan den gamla alkohollagen (1994:1738) trädde i kraft var kommunerna remissinstans till länsstyrelserna som fattade besluten. Som remissinstans hade kommunerna genom det kommunala vetot en stark ställning. Det innebar att en kommun kunde hindra länsstyrelsen från att bevilja en ansökan om serveringstillstånd om man inte ville ha en viss etablering i kommunen. Det kommunala vetot behövde inte motiveras och gick bara att överklaga genom så kallat kommunbesvär.

För att ge kommunerna en möjlighet att även fortsättningsvis kunna utforma en tillståndsbegränsande politik i den egna kommunen innehöll den gamla alkohollagen en särskild bestämmelse. Regeringen ansåg att det fanns anledning att göra en precisering så att tillståndsprövningen, förutom bedömningar av sökandens och serveringsställets lämplighet, också omfattade en bedömning av riskerna för att en etablering kunde befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Efter att bestämmelsen senare ändrats innebar den en bedömning av om servering kunde befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. I och med den nya ordningen skulle alla avslagsbeslut motiveras av kommunerna och besluten gick att överklaga till förvaltningsdomstol. Därmed ställdes också ökade krav på kommunerna att göra tydligt vad som skulle gälla vid tillståndsprövningen.

I propositionen till den gamla alkohollagen fick kommunerna uppdraget att ha alkoholpolitiska program med de kriterier kommunen avsåg att tillämpa när man bedömde om en servering kunde orsaka alkoholpolitiska olägenheter, till ledning för personer som ville ansöka om serveringstillstånd (prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag, s 61 f., och prop. 2000/01:97 Vissa ändringar i alkohollagen, s. 52 ff.). Bestämmelsen har nu kompletterats med ett tillägg som särskilt framhåller serveringsställets belägenhet. Vad som avses är geografisk belägenhet, till exempel att lokalen är i ett bostadsområde, vid en skola eller fritidsgård, det vill säga särskilt utpekade miljöer som typiskt sett innebär risker för uppkomsten av olika alkoholrelaterade olägenheter (prop. 2009/10:125, s. 98). Detta är ursprunget till det man idag menar med kommunala riktlinjer för alkoholservering.

Syftet med kommunala riktlinjer

Tankarna bakom kommunala riktlinjer för serveringstillstånd är i huvudsak att dels skapa förutsebarhet för om en etablering som planeras kan ges tillstånd, dels åstadkomma en likabehandling inom kommunen av ansökningar om serveringstillstånd. Genom riktlinjer som hålls tillgängliga för allmänheten kan kommunen lämna information om den lokala anpassningen till alkohollagens bestämmelser, utifrån de förutsättningar som råder i den egna kommunen. Riktlinjerna ska utgå från alkohollagens regler som i vissa fall ger utrymme för kommunen att utveckla sin egen alkoholpolitik.

Kommunerna ska dock inte ha egna regler som avviker från alkohollagen och riktlinjerna får inte heller vara så långtgående att de får karaktären av normgivning. Det är viktigt att skilja på rättsverkan när det gäller riktlinjer och lagstiftning. Riktlinjerna ger som anges ovan en möjlighet för allmänheten att få information om hur kommunen förhåller sig till alkoholserving samt vägledning till den som planerar att bedriva servering av alkoholdrycker. När en ansökan inkommer till kommunen måste den dock prövas med en bedömning efter samtliga omständigheter i det enskilda fallet i förhållande till bestämmelserna i alkohollagen, de bestämmelser som de kommunala riktlinjerna utgår ifrån.

Riktlinjer vid ansökan och handläggning

Handläggningstider vid ansökan

Rättsregler

Enligt 5 § alkoholförordningen (2010:1636) ska en kommun fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om att skälen för handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Riktlinjer

Handläggningstiden anges alltid på respektive ansökningsblankett. För stadigvarande serveringstillstånd anges 8 veckor som längsta handläggningstid från det att ansökan är komplett till att beslut fattas. För tillfälligt serveringstillstånd för allmänheten samt ändrat serveringstillstånd anges 6 veckor som längsta handläggningstid. För tillfälligt serveringstillstånd för slutet sällskap gäller 10 arbetsdagar som längsta handläggningstid.

Kommunens informationsskyldighet

Rättsregler

Enligt 8 kap. 9 § har kommunen en skyldighet att informera om vad som gäller enligt alkohollagen och de skrifter som ansluter till lagen. Kommunens riktlinje är en informationskälla men i riktlinjerna kan kommunen skriva in särskilda insatser som syftar till en förståelse för lagen och föreskrifterna och hur de ska tillämpas.

Riktlinjer

Nämndens mål är att kommunens webbplats ska vara lättillgänglig, uppdaterad samt innehålla de blanketter och information som den sökande kan tänkas behöva. Informationen ska även finnas tillgänglig i pappersform för dem som så önskar.

Nämnden erbjuder även utbildning i Ansvarsfull alkoholserving vid två tillfällen per år.

När behov uppstår, exempelvis vid förändringar i lagstiftningar eller större arrangemang i kommunen, informeras tillståndshavare genom direktutskick.

Kommunens tillsynsverksamhet

Rättsregler

Kommunens tillsynsansvar över områdena servering av alkoholdrycker, detaljhandel med folköl och marknadsföring av alkoholdrycker framgår av 9 kap. 2 och 3 §§.

Förebyggande, inre, yttre och samordnad tillsyn

Kommunen ska enligt alkohollagen bedriva tillsyn över den som har rätt att servera alkohol. Tillsynen omfattar förebyggande, inre, yttre samt samordnad tillsyn.

Med *förebyggande tillsyn* menas informations- och utbildningsinsatser såsom utbildningar i ansvarsfull alkoholserving, informationsmöten med branschen samt nätverksmöten mellan myndigheter och branschen. På detta sätt arbetar kommunen för att sprida kunskaper om hur alkohollagen ska omsättas i det praktiska arbetet på serveringsstället.

Inre tillsyn innebär att kommunen, ofta tillsammans med andra myndigheter såsom polismyndigheten, skatteverket och kronofogden, arbetar med att granska att den som har serveringstillstånd fortfarande lever upp till alkohollagens krav på personlig och ekonomisk lämplighet. Den inre tillsynen bedrivs genom remisser och underrättelser mellan berörda myndigheter.

Yttre tillsyn är då kommunen besöker serveringsstället under pågående verksamhet och kontrollerar att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen. Detta kan även ske genom *samordnad tillsyn*, det vill säga att kommunen tillsammans med andra berörda myndigheter såsom polismyndigheten, Skatteverket och räddningstjänsten gör gemensam tillsyn på serveringsstället.

Riktlinjer

För att styra tillsynsinsatserna i den yttre tillsynen där de bäst behövs används en tillsynsplan med erfarenhetsklassificering. Det innebär att tillsynen fokuseras på de serveringsställen som har sena öppettider, danstillstånd och servering av större mängder alkoholhaltiga drycker. Även serveringsställen där tidigare brister iakttagits prioriteras vid tillsyn.

Remissyttranden

Rättsregler

Polismyndighetens yttrande ska enligt 8 kap. 11 § inhämtas vid en prövning av stadigvarande serveringstillstånd, såväl till allmänheten som till slutet sällskap. Yttrande ska även inhämtas vid ansökan om tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten, om det inte rör sig om ett arrangemang av endast obetydlig omfattning. Enligt 8 kap. 16 § ska de lokaler som används för servering vara lämpliga ur brandsäkerhetssynpunkt, något undantag för arrangemang av obetydlig omfattning görs inte.

Riktlinjer

I normalfallet remitteras polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogden, miljökontorets hälsoskyddsavdelning och brandförsvaret. En bedömning görs i varje enskilt fall av vilka remisser som ska skickas, beroende på ansökan eller tillställningens art. Notera att det i många fall är obligatoriskt att remittera polismyndigheten.

Riktlinjer vid servering

Olägenheter på grund av serveringsställets belägenhet och av andra skäl

Rättsregler

Enligt 8 kap. 17 § får serveringstillstånd vägras om alkoholserveringen befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, även om övriga krav som uppställs i lagen är uppfyllda. Bestämmelsen om alkoholpolitiska olägenheter infördes i alkohollagen 1995. I proposition 1994/95:89, s. 62 uttalas att kommunerna i alkoholpolitiska program bör ange vilka kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen, till ledning för dem som avser att ansöka om serveringstillstånd.

Riktlinjer

En rad olika omständigheter kan ligga till grund då ett serveringstillstånd nekas enligt ovanstående bestämmelser. Några exempel är:

- störningar för omgivningen, exempelvis vid uteserveringar i direkt anslutning till bostäder.
- kända geografiska problemområden, exempelvis platser där det finns en känd problematik med droger och ordningsstörningar
- ungdomshänsyn, exempelvis i anslutning till platser där det bedrivs verksamhet som riktar sig till barn och ungdomar
- idrottsanläggningar, exempelvis läktare och andra ytor som är svårövervakade

Stor vikt läggs vid framförallt polismyndighetens och miljökontorets hälsoskyddsavdelnings yttrande. Även nämndens och tillståndsenhetens tidigare erfarenheter vägs in i bedömningen.

Serveringstider

Rättsregler

Bestämmelsen i 8 kap. 19 § om serveringstider syftar främst till att motverka olägenheter som onykterhet och oordning. Av propositionen till den gamla alkohollagen (1994:1738) framhålls att reglerna om serveringstider utgör en inte oväsentlig del av den svenska alkoholpolitiken och att sociala hänsyn därför ska ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga sådana. Enbart den omständigheten att en konkurrerande restaurang redan fått utsträckt serveringstid kan inte motivera bifall till en annan sökande.

Vid prövning av en restaurangs serveringstider ska beaktas om serveringstiden kan medföra olägenheter i fråga om ordning och onykterhet eller innebära särskild risk för människors hälsa, jämför 8 kap. 17 §. Lagstiftaren har härigenom avsett att särskilt markera att skyddet för människors hälsa och intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet ska stå i förgrunden vid prövning av sena serveringstider.

Rent allmänt kan framhållas att det inte räcker med att enbart hänvisa till de alkoholpolitiska riktlinjerna som grund för avslag på en ansökan om senare serveringstid. Genom analys av det enskilda fallet, med angivande av konkreta omständigheter som talat mot beviljande av ansökan (till exempel polisens och miljöförvaltningens remissyttrande) och mot bakgrund av de alkoholpolitiska riktlinjerna ökar utsikterna för att beslutet står sig vid en prövning i domstol.

Riktlinjer

Nedan redovisas vilka serveringstider kommunen tillämpar under förutsättning att det inte finns några omständigheter som motsäger detta. Yttranden från polismyndigheten och miljökontorets hälsoskyddsavdelning väger extra tungt vad gäller beslut om serveringstider, inte minst vid prövning av serveringstid utanför den så kallade normaltiden klockan 11.00-01.00.

För stadigvarande serveringstillstånd finns det möjlighet att söka serveringstid 11.00-03.00. Serveringstid till 03.00 kan villkoras under en period om det finns en risk för närboende- eller ordningsstörningar. Tidigare serveringstid än 11.00 kan beviljas i undantagsfall vid särskilda evenemang.

För tillfälliga serveringstillstånd för allmänheten finns det möjlighet att söka serveringstid 11.00-03.00 om det gäller arrangemang inomhus och för arrangemang utomhus är det möjligt att söka serveringstid 11.00-02.00. Även här gäller att tidigare serveringstid än 11.00 kan beviljas i undantagsfall vid särskilda evenemang.

För tillfälliga serveringstillstånd för slutna sällskap finns idag ingen bestämd tid utan vilken serveringstid som kan beviljas beror på tillställningens art. För privata fester, som exempelvis bröllop eller 50-års fester, kan serveringstider även före 11.00 samt efter 03.00 beviljas.

Ordning och nykterhet

Rättsregler

Allmänna bestämmelser om försäljning finns i 3 kap. i alkohollagen och bestämmelser om servering av alkoholdrycker finns i 8 kap. I lagens 1 kap. 11 § andra stycket uttalas att försäljning benämns servering om det sker för förtäring på stället. Bestämmelserna i 3 kap. om försäljning är därför tillämpliga även vid servering. Enligt 3 kap. 5 § ska skador i möjligaste mån undvikas vid försäljning och den som säljer alkoholdrycker ska se till att det råder ordning och nykterhet på försäljningsstället. Enligt 8 kap. 20 § ska personal vid servering se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning och onykterhet undviks.

Riktlinjer

Kommunens främsta medel för att se till att det råder god ordning och nykterhet på serveringsställena är att bedriva en regelbunden och effektiv tillsyn.

Kommunens riktlinjer utgår från att serveringen av alkoholdrycker är ansvarsfull och präglas av måttfullhet. Fokus ska vara återhållsamhet vid servering, att

skadeverkningar av alkohol ska begränsas och att kravet på ordning och nykterhet följs såväl på serveringsstället som i dess omedelbara närhet.

Försäljning och servering av större mängder alkohol till en person eller en grupp personer, till exempel servering av hela flaskor med spritdrycker, ölhinkar, shotsbrickor och så vidare kräver extra översyn från tillståndshavaren.

Uteserveringar

Rättsregler

Enligt 8 kap. 14 § ska ett serveringstillstånd avse ett visst avgränsat utrymme, det kan vara en uteservering som finns i anslutning till serveringsstället. Kommunen kan vid tillståndsgivningen besluta om kortare serveringstider på en uteservering än de tider som gäller inomhus. Det kan även villkoras tider när uteserveringen ska vara utrymd. Anledningen är att verksamheten inte får störa omgivningen till exempel boende i närheten av restaurangen.

Riktlinjer

Uteserveringar ska i normalfallet kunna erbjuda matplatser till gästerna. Vissa undantag kan ges för mindre så kallade rökrutor.

En uteservering ska ha en tydlig avgränsning som tydligt markerar serveringsytan. Avgränsning kan ske genom antingen möbleman, staket eller liknande. Även naturligt förekommande angränsningar som rabatter, häckar och dylikt kan fungera som avgränsning.

Serveringstiden kan begränsas för uteserveringen om det finns risk för närboendestörningar.

Gemensamt serveringsutrymme

Rättsregler

I 8 kap. 14 § andra stycket ges möjlighet för flera tillståndshavare att utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme, det vill säga att man kan få tillstånd att servera på samma yta. Det krävs alltså att man har ett tillstånd när kommunen meddelar beslut om ett gemensamt serveringsutrymme.

Riktlinjer

Särskilda villkor kan meddelas i samband med att det gemensamma serveringstillståndet beviljas om det finns skäl för detta. Det kan till exempel röra sig om ordningsvakter, bordsservering eller särskilda serveringstider.

Villkor vid meddelande av serveringstillstånd

Rättsregler

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan en kommun i samband med ett beslut att meddela tillstånd också meddela olika slag av villkor. Syftet är att motverka skadeverkningar av alkoholpolitisk art. Villkor kan endas meddelas vid

ansökan om serveringstillstånd, dit räknas också ansökan om utökning av ett gällande tillstånd, till exempel förlängd serveringstid och utökning av serveringslokal. Villkor får inte vara av generell karaktär utan behovet ska bedömas i varje enskilt fall. Kommunen kan däremot i sina riktlinjer beskriva under vilka förutsättningar beslut normalt kan komma att villkoras.

Riktlinjer

De villkor som kan vara aktuella att meddela då serveringstillstånd beviljas är ett åläggande att anlita ordningsvakter eller olika utrymningstider för olika utrymmen på ett serveringsställe, exempelvis för uteservering.

Tillfälliga tillstånd till allmänheten och slutna sällskap

Rättsregler

Enligt 8 kap. 2 § kan ett serveringstillstånd meddelas för servering till allmänheten eller slutet sällskap. Tillståndet kan avse enstaka tidsperioder eller ett enstaka tillfälle. Krav på matutbud för tillfälliga tillstånd och för servering i slutet sällskap framgår av 8 kap. 15 § tredje stycket.

Riktlinjer

Ett tillfälligt serveringstillstånd får som mest avse servering i en sammanhängande period på tre månader under en 12 månaders period. Tillfälliga serveringstillstånd för enstaka tillfällen kan meddelas flera gånger under ett år under förutsättning att det inte övergår till regelbunden verksamhet som kräver ett stadigvarande serveringstillstånd. I bedömningen vägs bl a in antal gånger, regelbundenhet och vilken typ av verksamhet det handlar om.

Vid ett tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten ska minst tre lagade eller på annat sätt tillredda rätter kunna erbjudas gästerna. Om tillstånd söks för särskilt arrangemang där en särskild anrättning står i fokus och det är uppenbart att arrangemangets huvudinriktning är matservering kan undantag från kravet på flera rätter göras.