

Riksdagen
Social- och hälsovårdsutskottet
FIN-00102 RIKSDAGEN

stv@riksdagen.fi

Hänvisning

Riksdagens social- och hälsovårdsutskotts
begäran om skriftligt sakkunnigyttrande om
RP 100/2017 RD Regeringens proposition
till riksdagen med förslag till alkohollag
och vissa lagar som har samband med den

Kontaktperson

Fredrik Rönnlund, tel. (0)18 25146
fredrik.ronnlund@regeringen.ax

Ärende

**YTTRANDE OM REGERINGENS PROPOSITION
TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL
ALKOHOLLAG OCH VISSA LAGAR SOM HAR
SAMBAND MED DEN (RP 100/2017)**

Detta yttrande lyfter konsekvenser som beror på att lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten för alkoholfrågor är delad mellan Åland och riket. En bedömning av konsekvenser som rör välfärds- och näringspolitik i landskapet, samt ett självstyrelsepolitiskt uppmärksammande om övertagande av lagstiftningsbehörighet har också fogats yttrandet.

1. Allmänna synpunkter

Ambitionen att alkohollagen jämte förordningar förenklas och samlas till en sammanhängande helhet välkomnas. Landskapsregeringen delar Finlands regerings målsättning om enklare regler och avbyråkratisering, och ser positivt på flera av förslagen. Lagförslaget bedöms dock i jämförelse med gällande lagstiftning ha sämre förutsättningar att uppfylla lagstiftningsens övergripande syfte eftersom det riskerar öka sociala och hälsorelaterade problem och öka de kostnader som förorsakas samhället av alkoholkonsumtion.

Lagförslaget innehåller bestämmelser som på grund av den delade lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten bedöms som problematiska. Utgående från nuvarande behörighetsfördelning riskerar ikraftträdandet i

landskapet medföra olyckliga konsekvenser vid tillämpning av förslaget om detaljhandel på ett serveringsställe.

Förslaget förutsätter revidering av landskapslagstiftningen på området som helhet, vilket kan inledas tidigast i det skede då behandlingen av lagen slutförts i riket, något som landskapsregeringen önskar att blir uppmärksammat vid beslut om tidpunkten för den föreslagna lagens ikraftträdande.

Förslaget om detaljhandelstillstånd för hantverksöl bedöms som positivt för det åländska näringslivet. Förslaget, i dess nuvarande form gynnar dock endast en mycket liten del av näringsidkarna i landskapet. Landskapsregeringen bedömer att en utvidgning av bestämmelsen på sikt skulle ha en positiv effekt på landskapets näringsliv.

De negativa konsekvenser lagförslaget bedöms ha på landskapet i form av ökad tillgänglighet på starkare alkoholdrycker i detaljhandeln, samt de komplikationer som föreslagna bestämmelser om detaljhandel på serveringsställen riskerar skapa, aktualiserar frågan om behörighetsfördelningen mellan Åland och riket.

2. Lagstiftningsbehörighet, landskapslagstiftning och förvaltning

Enligt 18 § 13. punkten i självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:71) är tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker landskapets lagstiftningsbehörighet, vilket i lagens förarbeten specificerats som *villkor för utskänkning* och *tillstånd till utskänkning*. Enligt 29 § 4. punkten i självstyrelselagen för Åland är rikets lagstiftningsbehörighet annan än i 18 § 13 punkten nämnd alkohollagstiftning.

Enligt 3 § i landskapslag (ÅFS 1995:92) om tillämpning på Åland av alkohollagen, ska beviljandet av serveringstillstånd, övervakningen av serveringen av alkoholdrycker samt övriga förvaltningsuppgifter som enligt alkohollagen (FFS 1994/1143) ankommer på statens myndigheter, på Åland handhas av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet om dessa uppgifter enligt 23 § Självstyrelselagen för Åland ankommer på landskapet.

Servering av alkohol regleras på Åland i landskapslag (ÅFS 1995:92) om tillämpning på Åland av alkohollagen, i landskapsförordning (ÅFS 2013:59) om tillämpning på Åland av riksförfattningar om alkohol och i landskapsförordning (ÅFS 1996:49) om inkvarterings- och trakteringsverksamhet. Landskapsregeringens beslut (S1303P03, nr 5) om bestämmelser om förutsättningar för beviljande av serveringstillstånd och landskapsregeringens anvisningar om förutsättningar för förlängd serveringstid (S1013E35, nr 83) reglerar villkoren för servering ytterligare. Särskilt betydande är åländska avvikelser i jämförelse med förslaget till ny alkohollagstiftning som föreligger. Avvikelser jämfört med gällande rikslagstiftning om servering rör exempelvis krav på ansvarig föreståndare och dennes närvaro på serveringsstället, straffbestämmelser, kategorisering av serveringsställen och särskilda krav på olika typer av serveringsställen.

3. Konsekvensbedömning

Förslaget bedöms sammantaget inte vara i överensstämmelse med det övergripande syfte som framgår av 1 §, att minska konsumtionen av alkoholhaltiga ämnen och förebygga negativa effekter för brukare, övriga samt för samhället som helhet.

Förslaget innebär utbredd tillgång på starkare alkoholdrycker (högst 5,5 volymprocent etylalkohol) än idag i detaljhandeln, vilket bedöms leda till ökad konsumtion och negativa konsekvenser i form av växande sociala problem och hälsoproblem och ökade kostnader för samhället. De utlåtanden som myndigheter, sakkunniggrupper och föreningar gav landskapsregeringen, i samband med givande av remissutlåtande till Social- och hälsovårdsministeriet, understryker nämnda bedömningar. Landskapsregeringen förhåller sig särskilt negativt till försäljning i detaljhandeln av alkoholdrycker som inte är tillverkade genom jäsning (avvikelse från 14 § i gällande alkohollag (FFS 1994/1143)), eftersom det möjliggör detaljhandelsförsäljning av s.k. alkoläsk som specifikt riktar sig till yngre målgrupper.

Införandet av krav på egenkontroll enligt 54 § i förslaget, är positiv då det kan främja gemensamt ansvarstagande för alkoholförsäljning mellan myndigheter och näringsliv. Bestämmelsen innebär samtidigt att ansvar överförs från tillsyns- och tillståndsmyndigheter på tillståndshavare. Utbildade och ansvarstagande tillståndshavare och personal är en förutsättning för ett lyckat utfall, vilket i sin tur förutsätter särskilda myndighetsinsatser och samverkan mellan myndigheter och tillståndshavare.

Landskapsregeringen uttrycker sin oro över att nyheterna i lagförslaget sammantaget, enligt bedömning, är otillräckliga för att dämpa de konsekvenser som en utbredd tillgång på starkare alkoholdrycker i detaljhandeln har på folkhälsan.

I förslagets 6. kapitel regleras detaljhandel med och servering av alkoholdrycker på fartyg och luftfartyg i utrikestrafik. Bestämmelserna innebär en ytterligare avreglering av försäljningen på passagerarfärjor, vilket bedöms kunna leda till ökad ordningsproblematik. Landskapsregeringens framhåller betydelsen av att eftersträva harmoniserande regelverk för internationellt verksamma företag, det vill säga, för utrikestrafik.

Den landbaserade turismens andel av den åländska samhällsekonomin är 4,3 procent av BNP vilket relativt sett är högre än i omgivande regioner. Näringslivet på Åland består av många små livsmedelsförädlare och av detaljhandel utspridd geografiskt i landskapet. Landskapsregeringens näringsavdelning har vid en intern remissrunda bedömt, att för dessa kan en avreglering gällande produktion av alkoholhaltiga drycker, lokal försäljning av hantverksöl och starkare alkoholhaltiga drycker i livsmedelsbutiker ha en positiv effekt, emedan det ger fler ben att stå på för småföretag. Detta kan skapa förutsättningar för utökad sysselsättning och längre öppettider på landsbygden och i skärgården.

Landskapsregeringen förhåller sig positivt till tillstånd för detaljhandel med hantverksöl enligt 3 § 1 mom. 15. punkten, 17 § 1 mom. 4. punkten och 17 § 2 mom. Produktionsgränsen på 500 000 liter per kalenderår

främjar dock endast småskalig verksamhet. Landskapsregeringen noterar skälen beträffande EU-rätten och alkoholmonopolet, till att förslaget omfattar endast tillverkning av begränsad, traditionell och hantverksbetonad öl. Ur näringspolitisk synvinkel vore dock en utvidgning, som inkluderar en högre produktionsgräns att föredra.

4. Övertagande av lagstiftningsbehörighet

Att försäljning av starkare alkoholdrycker, särskilt de som inte tillverkats genom jäsning, möjliggörs i detaljhandeln på Åland är något som landskapsregeringen motsätter sig av folkhälsopolitiska skäl. Landskapsregeringen har tidigare framfört denna ståndpunkt i utlåtande 61 S2, 2.3.2017, till Social- och hälsovårdsministeriet.

Möjligheten för landskapsregeringen att bedriva en sammanhållen och effektiv alkoholpolitik för att främja folkhälsan och näringarna saknas. Lagförslagets innehåll accentuerar denna brist. För att främja folkhälsan kunde landskapsregeringen rent teoretiskt införa strängare serveringsbestämmelser, som motvikt till att starkare alkoholdrycker görs tillgängliga i detaljhandeln, men en sådan åtgärd skulle kraftigt snedvrída konkurrensen till förmån för detaljhandeln och till nackdel för den åländska restaurangbranschen. Regleringar av serveringsbestämmelser för att begränsa ett samhälles alkoholkonsumtion måste vara enhetliga med övriga alkoholpolitiska åtgärder för att vara effektiva och ändamålsenliga. Landskapsregeringen saknar nödvändiga redskap för att begränsa tillgången på alkohol eller höja priset på alkohol vilka i regeringspropositionens kapitel 3.3 bedömts vara de effektivaste åtgärderna för att begränsa alkoholkonsumtionen. Inom ramarna för gällande behörighetsfördelning blir landskapsregeringens alkoholpolitik splittrad och ineffektiv. I detta sammanhang kan framhållas åländska särdrag såsom det insulära läget, turistnäringens stora betydelse och alkoholförsäljningen på passagerarfartyg som redan i dagsläget skapar en generellt sett stor tillgång på alkohol.

Det finns starka skäl för att behörighet gällande alkohollagstiftning övertas av Åland. Enligt 29 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:71) kan lagstiftningsbehörighet helt eller till vissa delar med lagtingets samtycke överföras till landskapet för annan än i 18 § 13 punkten nämnd alkohollagstiftning. Även i samband med revisionen av självstyrelselagen kunde en överföring av lagstiftningsbehörighet för alkoholfrågor genomföras. Denna kunde genomföras så att alkoholmonopolet, som nämns i förslagets 22 §, bevaras på Åland.

5. Särskilda anmärkningar

17 §

De detaljhandelstillstånd som avses i 17 § 1 mom. 3. punkten skulle på Åland beviljas av en riksmyndighet på basen av ett serveringstillstånd beviljat av en åländsk myndighet. Om avsikten är att bestämmelsen ska tillämpas i landskapet, innebär det följaktligen att ett detaljhandelstillstånd för ett serveringsställe beviljas av en riksmyndighet, utan krav på samtycke av eller samverkan med den myndighet som beviljat serveringstillståndet, samt att två olika regelverk

tillämpas på de verksamhetsplatser som idkar detaljhandel på ett serveringsställe.

Serveringstillstånd är enligt bestämmelser i landskapet, kategoriserade enligt olika krav och rättigheter, delvis motsvarande gällande serveringstillstånd i riket, men med särskilda krav på olika serveringsställen, vilka inte äger motsvarighet i gällande bestämmelser i riket. En konsekvens av att tillämpa 17 § 1 mom. 3. punkten på landskapets serveringsställen enligt idag gällande bestämmelser, vore att alla kategorier av serveringsställen kunde beviljas detaljhandelstillstånd, utan möjlighet till undantag i landskapets bestämmelser.

Även tillsynen av alkoholförsäljningen vid en verksamhet som beviljats serveringstillstånd av åländsk myndighet och detaljhandelstillstånd enligt 17 § 1 mom. 3. punkten av riksmyndighet, vore i praktiken delad mellan landskapets och rikets myndigheter. Enligt Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets utlåtande till landskapsregeringen, beroende på hur detaljhandeln regleras i verksamheten, kan delad tillsyn bli ett bekymmer.

Förverkligandet av 17 § 1 mom. 3 punkten förutsätter att den myndighet som beviljar detaljhandelstillstånd har tillgång till beslut om serveringstillstånd eller beslut om återkallande av serveringstillstånd eller andra påföljder, fattade av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet.

Den plan för egenkontroll (56 §) som enligt 17 § 3 mom. förutsätts för detaljhandelstillstånd, skulle i landskapet få en begränsad betydelse för detaljhandelsställshavare enligt 17 § 1 mom. 3. punkten, om en motsvarande plan inte införts som ett krav för serveringstillstånd i landskapslag.

Av 17 § 4 mom. framgår att tillståndsmyndigheten för beviljande av ett detaljhandelstillstånd får ställa villkor som gäller kassa- och försäljningsarrangemang, om det till stället läge eller verksamhet hänförs sig särskilda risker som gäller övervakning eller allmän ordning och säkerhet eller om det också bedrivs servering på samma verksamhetsställe. Nämnade arrangemang vore i praktiken gemensamma för servering och detaljhandel på ett serveringsställe, vilket skulle ställa särskilda krav på landskaps- och rikslagstiftning och respektive tillstånds- och tillsynsmyndigheter.

Av 17 § 1 mom. 3 punkten framgår inte huruvida *detaljhandel med de alkoholdrycker som serveras* innebär att dryckerna som säljs enligt tillståndet är drycker anskaffade för servering (på tillståndsnummer för servering). Detta är enligt Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet relevant emedan tillsynen över inköps- och försäljningsvolymerna av alkoholdrycker riskerar omöjliggöras om drycker som anskaffats enligt tillståndsnummer för servering (åländsk behörighet) säljs i detaljhandel (riksbehörighet). Anskaffning regleras i förslaget 46 § utan att förtydliga hanteringen av tillståndsnummer.

Sammantaget bedöms att 17 § 1 mom. 3. punkten riskerar att, i ett åländskt sammanhang, leda till att tillstånds- och tillsynshanteringen blir splittrad och tillämpningen för tillståndshavare komplicerad. Ålands lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet bedöms heller inte ha beaktats vid förslaget om de tillstånd som 17 § 1 mom.3. punkten anvisar om.

22 §

22 § 3 mom. anvisar om att försäljningstiden och de volymer som säljs till kunder vid sådan detaljhandel på servering som avses i 17 § 1 mom. 3 punkten får begränsas och ansökan avslås på de grunder som anges i 22 § 2 mom.

Eftersom 22 § 2 mom. anger grunderna på vilka serveringstillstånd kan begränsas, får 22 § 3 mom. en speciell innebörd vid tillämpning på Åland, emedan eventuella bestämmelser om begränsning av tillstånd för servering, framgår av landskapslagstiftning och inte av 22 § 2 mom. Därför riskerar 22 § 3 mom. framstå som oklar vid tillämpning på Åland. Om samma grunder som i 22 § 2 mom. hade uppräknats igen i 22 § 3 mom. hade bestämmelsen varit tydligare i ett åländskt sammanhang.

57 § och 58 §

Enligt lagförslagens 58 §, beviljas intyg över kunskaper i alkohollagen av en läroanstalt som med statsrådets eller undervisnings- och kulturministeriets tillstånd ger utbildning i restaurangservice.

Serveringsbestämmelser, inklusive krav på serveringspersonal, är åländsk lagstiftningsbehörighet. Krav på ansvarig föreståndare och dess ställföreträdare framgår i gällande lagstiftning av 3a § i landskapslagen (ÅFS 1995:92) om tillämpning på Åland av alkohollagen. Åländska läroanstalter beviljar intyg enligt nämnda bestämmelse och är inte föremål för tillstånd av undervisnings- och kulturministeriet. För närvarande beviljas intyg, s.k. serveringspass, av Ålands gymnasium.

För att det ska vara tydligt att personer med intyg beviljade på Åland ska kunna fungera som ansvarig föreståndare (eller som *annan person som har utsetts för uppgiften*) i riket, bör det övervägas preciseringar av 57 § och 58 § om att även motsvarande intyg, utfärdat av läroanstalt, över kunskaper i alkohollagen godtas.

Enligt uppgifter är praxis idag i riket att godta intyg utfärdade på Åland. Enligt 3a § i landskapslagen (ÅFS 1995:92) om tillämpning på Åland av alkohollagen, är det intyg som krävs på Åland av den ansvariga föreståndaren, ett av en restaurangläroanstalt utfärdat intyg över förtroenhet med bestämmelserna om servering av alkoholdrycker. Innehållet i det prov som krävs för att beviljas intyg på Åland framgår av 3a § i nämnda landskapslag, och motsvarar i stort 1 § 2 mom. 2 punkten i Social- och hälsovårdsministeriets förordning om de yrkesmässiga förutsättningar som gäller ansvariga föreståndare för serveringsställen för alkoholdrycker samt dessas ställföreträdare (FFS 1371/2002). Emedan Åland antagit gällande alkohollagstiftning i riket genom så kallad blankettlagstiftning, baserar sig serveringsbestämmelser på Åland på de som idag gäller i riket.

I framställningen till den senaste ändringen av 3a § (ÅFS 2007/86) i nämnda landskapslag, framgår att med restaurangläroanstalt avses Ålands gymnasieskola, Högskolan på Åland eller annan motsvarande läroanstalt där erforderlig utbildning inom alkohollagstiftningen kan ordnas. I praktiken har på Åland som *annan motsvarande läroanstalt* räknats läroanstalter i riket som utfärdat intyg över förtroenhet med bestämmelserna om servering av alkoholdrycker.

66 §

I den mån rikets myndigheter, exempelvis skattemyndigheter och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, behöver uppgifter ur alkoholnäringsregistret från Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, bör registret vara tillgängligt på svenska. Landskapsmyndigheternas skriftväxlingsspråk med statliga myndigheter är svenska, i enlighet med 38 § i självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:71).

Minister

Wille Valve

Specialsakkunnig

Fredrik Rönnlund