

Social- och hälsovårdsministeriet
Pb 33
FIN-00023 STATSRÅDET

kirjaamo@stm.fi

Hänvisning

Utkast till regeringens proposition om
totalreform av alkohollagen 29.11.2016
STM075:00/2011

Kontaktperson

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

Ärende

**UTLÅTANDE OM UTKAST TILL REGERINGENS
PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG
TILL ALKOHOLLAG OCH VISSA LAGAR SOM
HAR ETT SAMBAND MED DEN**

**1. Sammanfattning, allmänna synpunkter och självstyrelsepolitisk
anmärkning**

Landskapsregeringen välkomnar ambitionen att alkohollagen jämte riksförordningar förenklas och samlas till en sammanhängande helhet. Landskapsregeringen delar regeringens målsättningar om enklare regler och avbyråkratisering, och ser positivt på flera av de föreslagna ändringarna. Lagförslaget bedöms dock i jämförelse med gällande lagstiftning ha sämre förutsättningar att uppfylla lagstiftningens övergripande syfte eftersom det riskerar öka sociala och hälsorelaterade problem och öka de kostnader som förorsakas samhället av alkoholkonsumtion. Landskapsregeringen konstaterar samtidigt att några av lagförslagens nyheter är svårbedömda i och med att social- och hälsovårdsministeriet avser specificera bestämmelser i förordningar. Landskapsregeringen konstaterar att ett system med detaljhandelstillstånd för hantverksöl föreslås bli möjliggjort, vilket är positivt för det åländska näringslivet. Förslaget, i dess nuvarande form gällande hantverksöl, gynnar dock endast en mycket liten del av näringsidkarna i landskapet.

Att försäljning av starkare alkoholdrycker möjliggörs i detaljhandeln på Åland trots att landskapsregeringen i dagsläget motsätter sig detta, vore en allvarlig konsekvens av förslaget och gällande behörighetsfördelning. Möjligheten för landskapsregeringen att bedriva en sammanhållen och effektiv alkoholpolitik för att främja folkhälsan och näringarna saknas. För att främja folkhälsan kunde landskapsregeringen i teorin införa strängare serveringsbestämmelser, som motvikt till att starkare

alkoholdrycker görs tillgängliga i detaljhandeln, men en sådan åtgärd skulle kraftigt snedvrیدا konkurrensen till förmån för detaljhandeln och till nackdel för den åländska restaurangbranschen. Regleringar av serveringsbestämmelser för att begränsa alkoholkonsumtionen måste vara enhetliga med övriga alkoholpolitiska åtgärder för att vara ändamålsenliga. Landskapsregeringen saknar nödvändiga redskap för att försvåra tillgången på alkohol eller höja skatter vilka i utkastet till regeringens proposition (kap. 2.3.1) bedömts vara de enda effektiva åtgärderna för att begränsa alkoholkonsumtionen. Inom ramarna för gällande behörighetsfördelning blir landskapsregeringens alkoholpolitik splittrad och ineffektiv. Landskapsregeringen vill i detta sammanhang framhålla åländska särdrag såsom det insulära läget, turismnäringens stora betydelse och alkoholförsäljningen på passagerarfartyg som redan i dagsläget skapar en generellt sett stor tillgång på alkohol. Landskapsregeringen anser att 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. I samband med den pågående revisionen av självstyrelselagen kunde även en överföring av lagstiftningsbehörighet genomföras.

Landskapsregeringen bedömer att lagförslaget innehåller bestämmelser som på grund av den delade lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten skulle innebära komplikationer. Utgående från nuvarande behörighetsfördelning och förslag till bestämmelser som föreligger riskerar ikraftträdandet i landskapet medföra oacceptabla konsekvenser vid tillämpningen på Åland, avseende bestämmelser där detaljhandel och servering görs beroende av varandra. Landskapsregeringen förutsätter att social- och hälsovårdsministeriet utreder de särskilda konsekvenser förslaget får för Åland, samt tar initiativ till åtgärder för att säkerställa att lagförslaget kan träda ikraft i landskapet utan oklarheter och negativa följder, särskilt beaktande att förslaget innehåller bestämmelser om detaljhandel på ett serveringsställe.

Landskapet är enligt självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:71) enspråkigt svenskt. Lagförslagets alla delar har inte gjorts tillgängliga på svenska under den ordinära remisstiden och delar av översättningen har saknats i det regeringspropositionsutkast som gjorts tillgängligt under den förlängda remisstid som landskapsregeringen beviljats. Kompletta översättningar är av särskild vikt på områden där lagstiftningsbehörigheten är delad. Avsaknad av eller brister i översättningar är icke hanterbart vid landskapsregeringens beredning av utlåtanden.

Detta utlåtande avser i första hand de delar av utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har ett samband med den, vilka utgör rikets lagstiftningsbehörighet eller delad lagstiftningsbehörighet. För detta utlåtande har beaktats sakkunnigsynpunkter som berörda aktörer i landskapet givit landskapsregeringen.

2. Lagstiftningsbehörighet 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 (ÅFS 1991:71) 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.

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. Landskapsregeringen konstaterar att de negativa konsekvenser lagförslaget bedöms ha på landskapet i och med detta, aktualiserar frågan om lagstiftningsbehörigheten mellan Åland och riket.

Förslaget innebär utbredd tillgång på starkare alkoholdrycker (högst 5,5 % volymprocent etylalkohol) i detaljhandeln, vilket landskapsregeringen bedömer, såsom också konstateras i regeringens utkast till proposition, leda till ökad konsumtion och därmed negativa konsekvenser i form av växande sociala problem och hälsoproblem och ökade kostnader för samhället. 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. alkoholisk som specifikt riktar sig till yngre målgrupper.

De utlåtanden som myndigheter, sakkunniggrupper och föreningar gett landskapsregeringen understryker nämnda bedömningar. Myndigheten med ansvar för landskapets offentliga hälso- och sjukvård, Ålands hälso- och sjukvård, har i ett utlåtande sett lagförslaget som misslyckat ur ett hälso- och sjukvårdsperspektiv och bedömt att det föranleder negativa konsekvenser på folkhälsan och ökade kostnader för vården.

De nyheter som lagförslaget för med sig bedöms sammantaget som otillräckliga för att dämpa de negativa konsekvenser som en utbredd tillgång på starkare alkoholdrycker i detaljhandeln för med sig. Landskapsregeringen konstaterar att införandet av krav på egenkontroll i lag, enligt 54 §, som princip 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. Innebörden är i

närmare detalj svårbedömd innan bestämmelsen om utarbetande av plan för egenkontroll specificerats i förordning.

I förslagets kapitel 6 regleras detaljhandel med och servering av alkoholdrycker på fartyg och luftfartyg i utrikestrafik. Bestämmelserna innebär en avreglering av försäljningen, vilket Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet bedömt riskerar leda till ökad ordningsproblematik. Landskapsregeringens näringsavdelning har i detta sammanhang framhållit 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. Landskapsregeringens näringsavdelning konstaterar att förslaget fortsättningsvis innebär en strikt reglering gällande tillståndsplikt för tillverkning och försäljning. Särskilt för restauranger, inkvartering och detaljhandel, vilka utgör stora delar av den landbaserade besöksnäringen, vore en avreglering av produktion och försäljning av alkoholhaltiga drycker av betydelse.

Näringslivet på Åland består av många små livsmedelsförädlare och av detaljhandel utspridd geografiskt i landskapet. Landskapsregeringens näringsavdelning bedömer att för dessa kan en avreglering gällande både produktion av alkoholhaltiga drycker och lokal försäljning av hantverksöl och något starkare alkoholhaltiga drycker i livsmedelsbutiker ha en positiv effekt, emedan det ger fler ben att stå på för småföretag, vilket kan skapa förutsättningar för utökad sysselsättning och längre öppettider på landsbygden och i skärgården. Ålands näringsliv r.f. har i ett utlåtande som föreningen tagit fram i samverkan med berörda företag, ställt sig positivt till att förslaget beräknas öka handelns försäljning.

Landskapsregeringen förhåller sig positivt till tillstånd för detaljhandel med hantverksöl enligt 3 § 1 mom. 16. punkten och 17 § 2 mom. Produktionsgränsen på 500.000 liter per kalenderår främjar dock endast småskalig verksamhet och ger därför inte den näringspolitiska stimulans som landskapsregeringen eftersträvar. Landskapsregeringen noterar skälen till att förslaget omfattar endast tillverkning av begränsad, traditionell och hantverksbetonad öl, men föredrar en bestämmelse med produktionsgräns på 10 miljoner liter vilket motsvarar gränsen för ölproduktionens accisbefrielse i 9§ 1 mom. 4. punkten i lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (FFS 1994/1471).

4. Särskilda anmärkningar

Uppmärksammade brister och otydligheter vid tillämpning av förslaget i landskapet framgår enligt paragraf nedan.

7 §

Bestämmelsen om statens ämbetsverk som föreslås vid behov, specificerar att myndigheten sköter alla uppgifter som enligt självstyrelselagen för Åland faller inom riksbehörighet, vilket landskapsregeringen tolkar som att statens ämbetsverk skulle ansvara för de uppgifter som rör detaljhandel i 7 § samt övrig tillståndsgivning och de uppgifter som nämns i 58 § (uppgifter som sköts av tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården i riket).

17 §

Det detaljhandelstillstånd som avses i 17 § 1 mom. 3 punkten skulle för att vara tillämbart på Åland utfärdas av riksmyndighet på basen av ett serveringstillstånd beviljat av åländsk myndighet. Om avsikten är att bestämmelsen ska tillämpas i landskapet, innebär det följaktligen att ett detaljhandelstillstånd för ett serveringsställe beviljas och hanteras av en riksmyndighet, utan krav på samtycke av eller samverkan med den myndighet som beviljat serveringstillståndet, samt att två olika regelverk skulle tillämpas på de verksamheter som idkar både servering och detaljhandel på ett serveringsställe.

Av bestämmelsen framgår inte huruvida ”detaljhandel med de alkoholdrycker som serveras” innebär att dryckerna som säljs enligt bestämmelsen är drycker inköpta för servering (på tillståndsnummer för servering). Detta är enligt Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet relevant emedan tillsynen rörande inköps- och försäljningsvolymerna av alkoholdrycker kan omöjliggöras om drycker som anskaffats enligt inköpstillstånd för servering (åländska behörighet) säljs i detaljhandel (riksbehörighet).

Förverkligandet av 17 § 1 mom. 3 punkten förutsätter att detaljhandelstillståndsgivaren har tillgång till beslut om serveringstillstånd eller beslut om återkallande av serveringstillstånd eller andra påföljder, fattade av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Serveringstillstånd är enligt bestämmelser i landskapet, kategoriserade enligt olika krav och rättigheter, delvis motsvarande gällande praxis i riket, men med särskilda krav på olika serveringsställen, vilka inte äger motsvarighet i riksbestämmelser. Konsekvensen av att tillämpa 17 § 1 mom. 3. punkten på landskapets serveringsställen enligt gällande bestämmelser, vore att alla kategorier av serveringsställen kunde beviljas detaljhandelstillstånd, utan möjlighet till undantag i landskapets bestämmelser.

Tillsynen av alkoholförsäljning vid en verksamhet som beviljats serveringstillstånd av åländska myndigheter och detaljhandelstillstånd enligt 17 § 1 mom. 3. punkten av riksmyndigheter, vore i praktiken delad mellan Åland och riket. Enligt Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets utlåtande, beroende på hur detaljhandeln regleras i verksamheten, kan delad tillsyn bli ett bekymmer.

Av 17 § 4 mom. framgår att tillståndsmyndigheten för beviljande av ett detaljhandelstillstånd får ställa villkor som gäller kassa- och försäljningsarrangemang, om det till ställets läge eller verksamhet hänförs sig särskilda risker som gäller övervakning eller allmän ordning och säkerhet eller om det också bedrivs servering på samma verksamhetsställe. Nämda 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. Den plan för egenkontroll 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 enligt landskapslag.

Gällande regleringar i landskapet av alkoholserving framgår av landskapslag (ÅFS 1995:92) om tillämpning på Åland av alkohollagen, landskapsförordning (ÅFS 2013:59) om tillämpning på Åland av riksförfattningar om alkohol samt landskapsförordning (ÅFS 1996:49) om inkvarterings- och trakteringsverksamhet, jämte landskapsregeringens beslut (S1303P03, nr 5) om bestämmelser om förutsättningar för beviljande av serveringstillstånd samt landskapsregeringens anvisningar om förutsättningar för förlängd serveringstid (S1013E35, nr 83). Särskilt betydande är åländska avvikelser i jämförelse med förslaget till ny alkohollagstiftning som föreligger. Avvikelse jämfört med gällande rikslagstiftning om servering gäller exempelvis krav på ansvarig föreståndare och närvaro på serveringsställe, straffbestämmelser och kategorisering av serveringsställen och särskilda krav på olika typer av serveringsställen.

Av bestämmelsen i förslaget 17 § 1 mom. 3. punkt framgår inte hur riket avser beakta behörighetsfördelningen mellan Åland och riket.

21 §

21 § 4 mom. anvisar om att försäljningstiden och de volymer som säljs till kunder vid sådan detaljhandel som avses i 17 § 1 mom. 3 punkten får begränsas och ansökan avslås på de grunder som anges i 21 § 2 och 3 mom.

Bestämmelserna i 21 § 2 och 3 mom. nämner grunderna på vilka tillståndsmyndigheten kan begränsa serveringstillstånd. 21 § 4 mom. bedöms därför få en något speciell innebörd vid tillämpning på Åland, emedan bestämmelser om begränsning av serveringstillstånd för servering, framgår av landskapslagstiftning.

55 §

Landskapsregeringen bedömer att bestämmelsen bör förtydligas så att det står klart att den detaljhandel som nämns i 55 §, endast avser alkoholbolagets detaljhandel. Lagtexten är inte tydlig med att sådan detaljhandel som avses i 17 § 1 mom. 3. punkten är undantagen kompetensintyg. Detaljmotiveringen till 55 § och 37 § (2 mom.) i utkastet till regeringsproposition ger vid handen att den personal som har hand om servering och detaljhandel (möjligen endast vid förlängd serveringstid) omfattas av kravet på kompetensintyg. Krav på kompetensintyg enligt 55 § för detaljhandel enligt 17 § 1 mom. 3 punkt vore oacceptabelt för landskapet om konsekvensen av bestämmelsen vore ett system med två parallella kompetenskravsbestämmelser för serveringspersonal (ett för servering och ett annat för detaljhandelstillstånd vid servering), emedan krav på serveringspersonal är åländsk lagstiftningsbehörighet.

56 §

Enligt lagförslaget 56 §, beviljas kompetensintyg inom alkohollagstiftningen 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 landskapslag (ÅFS 1995:92) om tillämpning på Åland av alkohollagen. Åländska

läroanstalter utbildar och beviljar intyg enligt nämnda åländska bestämmelse och är inte föremål för tillstånd av undervisnings- och kulturministeriet. Detta är särskilt relevant att beakta i bedömningen av landskapsregeringens synpunkter om förslaget 55 §.

5. Avslutande anmärkningar

Förslaget bedöms leda till oacceptabla konsekvenser emedan servering och detaljhandel görs beroende av varandra på ett sätt som inte beaktar den delade behörighetsfördelningen. Lagen måste som helhet beakta den rådande behörighetsfördelningen mellan Åland och riket. Förslaget aktualiserar även frågan om behov av förändringar i behörighetsfördelningen mellan Åland och riket inom alkohollagstiftningen.

Landskapsregeringen önskar generellt uppmärksamma att när landskapets lagstiftningsbehörighet påverkas, vilket särskilt ofta är fallet vid delad lagstiftningsbehörighet, skall landskapsregeringen involveras i ett tillräckligt tidigt skede i en lagstiftningsprocess.

Landskapsregeringen önskar vidare notera att förslaget förutsätter revidering av landskapslagstiftning, vilket kan inledas tidigast i det skede då behandlingen av lagen slutförts i riket, något som bör uppmärksammas vid beslut om tidpunkten för den föreslagna lagens ikraftträdande.

Minister

Wille Valve

Socialinspektör

Fredrik Rönnlund