



Matkravet

En rapport om svensk alkohol-
lagstiftnings märkligaste regel

september 2024

företagarna

INNEHÅLL

Sammanfattning	3
Så gjordes undersökningen	4
Varför fokus på matkravet?	4
Hur ska svaren tolkas?	4
Den kommunala tolkningen – resultatet	5
Mat- och kökskravet – en lagstiftning med lång historia	6
Kritik mot kravet på matservering	6
Godtycke – ett problem för företagare	7
Kökskravet driver kostnader	7
Skyddsregler ska skydda	7
Slutsatser	8
Bilaga 1	9

Rapportförfattare



Erik Östman
näringspolitisk expert,
Företagarna



Axel Reuterskiöld
projektassistent

SAMMANFATTNING

- Fokuset för denna rapport är det så kallade matkravet som återfinns i alkohollagens 8 kapitel 15 §. Matkravet säger att alkoholservice endast får ske i samband med servering av ett varierat utbud av maträtter, som dessutom behöver vara tillagade i eget kök.
- Syftet med kravet är att minska berusningsgraden hos gästerna. Men eftersom det inte finns något krav på att gästerna vare sig beställer eller äter mat i samband med alkoholkonsumtion, är det svårt att se att kravet fyller något syfte. I stället skapar matkravet garanterat ökade kostnader för företagare i krogbranschen och fördrövar etablering av nya koncept, som mikrobarer, vinbarer och ölcaféer. En försiktig uppskattning är att det handlar om åtminstone hundratusentals kronor i ökade kostnader för ett mindre företag.
- Företagarna har låtit genomföra en enkätundersökning bland Sveriges kommuner om hur handläggningen av serveringstillstånd fungerar. Enkätens frågor utgår från ett exempel där en krogverksamhet vill etablera sig i kommunen. Varje kommun har fått svara på frågor om sina handläggningstider, sina ansöknings- och tillsynsavgifter och – unikt för denna rapport – hur de tolkar alkohollagens krav på ett varierat matutbud.
- Resultaten visar på stora skillnader mellan kommunerna. Trots att samma nationella regelverk ska följas möter krögare helt olika regler beroende på var i landet verksamheten bedrivs. Det lägsta kravet är tre maträtter, utan krav på efterrätt. Men ett flertal kommuner kräver både för-, huvud- och efterrätter på menyn, ofta fördelade enligt någon formel där 3-5-3 verkar vara en av de vanligare. I den högsta skalan handlar det om kommunala krav på över 12 maträtter.
- Som alkohollagstiftningen idag är formulerad gör ingen kommun fel. Det saknas tydliga riktlinjer i lagstiftningen för alkoholhandläggarna att förhålla sig till och i dess ställe verkar lokala förhållningssätt ha vuxit fram. Resultatet är ett godtycke, som för en större hamburgerkedja fått lustiga effekter, som att de i vissa kommuner fått lägga till såväl gulaschsoppa som toast skagen på sina menyer för att leva upp till kravet.
- Rapportens slutsats är att matkravet slopas. Det skulle ge en betydande regelförenkling för företag i krogbranschen. Valet att servera mat eller inte bör vara ett affärsbeslut för den som vill driva en verksamhet som inkluderar försäljning av alkohol. Idag går jobb och skatteintäkter förlorade på grund av en utdaterad lagstiftning.

SÅ GJORDES UNDERSÖKNINGEN

Undersökningen är baserad på en enkät utskickad till samtliga Sveriges kommuner. Frågorna bygger på ett typfallscenario där en restaurangverksamhet vill etablera sig i kommunen som bedöms komma omsätta alkohol för 2 100 000 kronor per år. Restaurangen kommer ha öppet till 01.00.

FRÅGORNA SOM STÄLLTS ÄR FÖLJANDE:

1. Om exempelrestaurangen ansöker om stadigvarande serveringstillstånd för servering till allmänheten, hur lång tid brukar handläggningen ta, i veckor?
2. Om vår exempelrestaurang skulle ansöka om nytt stadigvarande serveringstillstånd för servering till allmänheten till klockan 01.00, hur stor blir avgiften i kronor?
3. Hur stor årlig tillsynsavgift i kronor skulle vår exempelrestaurang uppskattningsvis betala, inklusive fasta och rörliga avgifter?
4. Hur många maträtter i antalet unika sådana, skulle vår exempelrestaurang enligt er bedömning behöva servera för att nå upp till Folkhälsomyndighetens krav på ett "varierat utbud av maträtter"? Ställs krav på att någon del av matutbudet ska utgöras av efterrätter?
5. Om vår exempelrestaurang vill anlägga en uteservering, hur *låg* tillåts omslutande avgränsning (exempelvis staket eller annan tillåten konstruktion i samma syfte) som lägst att vara i centimeter?

Varför fokus på matkravet?

Vi har valt att lyfta fram svaren om tolkningen av matkravet, då resultatet i övriga frågor varken överraskar eller är nya. Handläggningstid och avgifter vet vi sedan tidigare skiljer sig stort kommunerna emellan. Våra resultat bekräftar bilden av att detta fortsatt är ett problem, som alla kommuner behöver arbeta med att minska.

Matkravet skiljer också ut sig eftersom det är ett krav som är reglerat i lag. Det innebär att lagstiftaren har möjlighet att ändra eller ta bort kravet, till skillnad mot att försöka påverka exempelvis handläggningstider, som i stort är ett utfall av det kommunala självstyret.

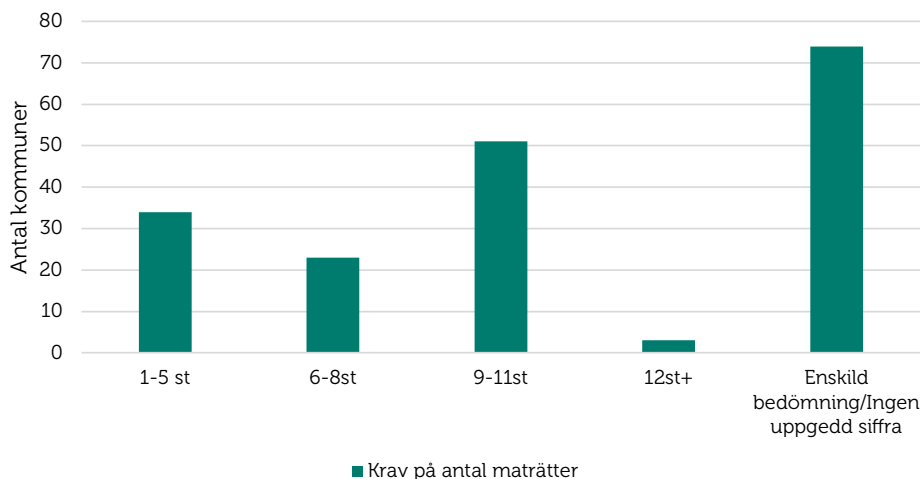
Politiskt har frågan dryftats under en längre tid och nyligen utretts i utredningen SOU 2024:23, *En uppväxt fri från Nikotin, Alkohol och lustgas*. Utredningen föreslog marginella förändringar i kravet på matservering för att få serveringstillstånd: att klockslaget från vilket endast ett fåtal enklare rätter får serveras sänks till klockan 22.00 från dagens 23.00.

Hur ska svaren tolkas?

Det är viktigt att påpeka att detta är kommunernas bedömning av ett fiktivt fall. Det innebär att det alltid finns en osäkerhetsfaktor i hur kommunen tolkat frågan. Svaren ska inte tolkas som utfästelser om hur en kommun kommer att handlägga en verklig ansökan om etablering av en restaurangverksamhet. Kärnan i undersökningen är påvisandet av spännvidden i hur matkravet tolkas mellan kommunerna.

DEN KOMMUNALA TOLKNINGEN – RESULTATET

I frågan till kommunerna om hur många maträtter en krögare behöver servera för att uppfylla kravet på ett varierat matutbud påvisas ett mycket stort spann i hur kravet tolkas. Det lägsta kravet är tre maträtter, utan krav på efterrätt. Det står i stor kontrast mot det flertal kommuner som kräver både för-, huvud- och efterrätter på menyn, ofta fördelade enligt någon formel där 3-5-3 verkar vara en av de vanligare, även om många andra förekommer. Av svaren framträder ett mönster: ett antal kommuner anger ett lågt antal maträtter utan detaljkrav, andra anger strikta krav enligt en formel som den nyss beskrivna, och en tredje grupp svarar att det inte finns något fast antal, utan att en bedömning görs i det enskilda fallet.



Som synes saknas enhetlighet och det föreligger ett stort mått av godtycke i hur gränserna satts. Detta illustreras av ett av fritextsvaren, där en handläggare uppgett en siffra i själva enkäten men tillägger:

“ OBS Jag har bara hittat på en siffra. Går inte att svara på. Utbudet ska vara varierat, de ska tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat. Hänsyn tas till menyn, verksamhetsbeskrivning osv.

Andra svar visar att bedömningen kan variera inte bara mellan kommunerna, utan också inom kommunen beroende på vilken restaurang det handlar om:

“ Enklare ställen är det 2 efterrätter (padelhall). Större restaurang minst 3 efterrätter”, skriver man i Sollentuna. “Beroende på restaurangverksamhet och typen av rätter”, svarar man i Markaryd. “Beror på restaurangtyp. Fine dining som kör 5 rätters och byter varje månad är ok”, svarar man i Vindeln och i Eskilstuna: “Allt beror ju på vilken sorts restaurang det är och vad de har för inriktning. 9 är ett riktvärde och ibland är det fler och ibland är det färre.

Ingen av kommunerna gör enligt lagens definitioner fel. Det finns inte tydliga riktlinjer i lagstiftningen för alkoholhandläggarna att förhålla sig till. Istället verkar det ha framvuxit lokala förhållningssätt, som ibland är mer konkreta och andra gånger inte. I ett flertal kommuner framstår det som att den kommunala handläggningen inte bara blivit en kontroll av alkohollagens efterlevnad, utan också en form av kvalitetskontroll av restaurangupplevelsen.

MAT- OCH KÖSKRAVET – EN LAGSTIFTNING MED LÅNG HISTORIA

Sverige har en lång historia av att kräva att alkohol bara får serveras i samband med möjligheten att beställa mat. Under en period tillämpade Sverige ett regelrätt mattvång, där alkohol bara fick köpas ihop med beställning av mat. Denna mycket restriktiva regel togs bort på 1970-talet, men tanken om att tillgången till mat begränsar alkoholens negativa skadeverkningar lever kvar än idag i alkohollagen (kapitel 8, paragraf 15):

15 § Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas ett varierat utbud av maträtter. Efter klockan 23.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter.

Serveringsstället ska vara utrustat med ett i förhållande till lokalens storlek lämpligt antal sittplatser för matsservering. Om det finns en drinkbar får den ta i anspråk endast en mindre del av serveringsställets totala yta och vara belägen i nära anslutning till matsalen.

Tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten får meddelas om serveringsstället tillhandahåller tillredd mat. Detsamma gäller tillstånd för servering i slutet sällskap.

Lagen ställer krav dels på eget kök, dels att gästerna ska erbjudas ett varierat matutbud. Efter klockan 23.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter. I propositionen till alkohollagen motiverades bestämmelsen med att "berusningseffekten blir mindre om alkoholen intas samtidigt med mat än om den intas på fastande mage" och historisk hävd: "Kravet på matsservering som förutsättning för alkoholservering har funnits sedan länge ... En koppling mellan mat- och dryckesservering har i princip behållits." Propositionen lyfter fram att detta "har bidragit till att begränsa antalet serveringsställen med tillstånd att servera alkoholdrycker till allmänheten".

Kritik mot kravet på matsservering

Det finns ett antal invändningar mot resonemanget att matkravet skulle ha en begränsande effekt på gästernas berusning. Den mest avgörande är förstas att särskilda krav redan finns på att krögaren ska upprätthålla ordning i lokalen och se till att gästerna iakttar måttfullhet gällande alkohol för att få behålla sitt serveringstillstånd, vilket gör att matkravet blir överflödigt. Men för att nämna några andra invändningar:

- Vilken skyddseffekt kan kravet på eget kök och matutbud uppnå när det inte finns något krav på att gästerna faktiskt beställer och äter mat?
- Om tillgången till ett brett matutbud är viktig för att begränsa berusningseffekten, varför räcker det att servera ett fåtal enklare maträtter under sen kväll och natt, när risken för överdriven berusning är som störst?
- Varför skulle ett större antal maträtter på menyn begränsa gästernas alkoholkonsumtion i högre utsträckning? Hur ser det sambandet ut?
- Vilken skillnad på berusningseffekten ger egenlagad mat i eget kök jämfört med inköpt färdiglagad sådan?

Dessa frågor står fortsatt obesvarade. Och nu kan vi lägga ytterligare en frågeställning till listan: Om det nu finns ett så starkt skyddsvärde i matutbudet – hur kan då definitionen av ett varierat matutbud tillåts variera i en sådan betydande omfattning mellan kommunerna?

Godtycke – ett problem för företagare

Den stora variationen i tolkningen av matkravet skapar frustration i krögarsverige. Det går aldrig riktigt att veta vad en kommun kommer att kräva, vilket ibland ger rent komiska konsekvenser. Till exempel har hamburgerkedjan Brödernas tvingats lägga till konceptfrämmande rätter som toast Skagen på menyn i en del kommuner för att få servera öl.¹ Att detta tillägg på något sätt skulle minska risken för allvarlig berusning vid ett besök är svårt att se.

Den godtycklighet som uppvisas skapar kostnader för företagen. Varje ny rätt som en krögare tvingas lägga till mot sin vilja innebär större och mer komplicerade inköp och ökar risken för matsvinn och resursslöseri.

Kökskravet driver kostnader

Inte nog med att kravet på att servera mat i sig skapar problem för företagen. Matkravet inbegriper också att verksamheten måste ha eget kök, vilket är en betydande investering. Även ett mindre restaurangkök kan kosta hundratusentals kronor² och om det inte används i en större omfattning blir det en ren kostnad för företaget. Till det kommer behov av extra yta i verksamhetslokalen, vilket också är en merkostnad. För ett ölcafé eller en specialiserad vinbar blir kravet på kök bara betygande, då matservering inte är den egentliga affärsidén och gästerna i regel inte kommit dit för att äta mat, utan för att dricka något man inte med lätthet hittar någon annanstans.

Skyddsregler ska skydda

Alkohollagen är avsedd att vara en skyddslagstiftning, att konsumenten skyddas mot de skadliga effekterna av för stora mängder alkohol. Men även skyddsregler måste uppfylla sitt syfte om de ska ha ett existensberättigande. Oklarheterna med matkravets syfte och godtyckligheten i hur det tolkas gör att det starkt kan ifrågasättas. Dessutom är matkravet långt ifrån det enda krav som lagen ställer för att en krögare ska få serveringstillstånd. Alkohollagen kräver också att:

- Tillståndshavare eller utsedd serveringsansvarig ska kunna ha tillsyn över serveringen under hela serveringstiden (8 kap 18 §)
- Serveringen får bara ske på vissa tider, normalt mellan 11.00 och 01.00, även om en kommun får besluta annat (8 kap 19 §)
- Lokalen inte kunna antas medföra olägenheter i fråga om ordning, nykterhet eller människors hälsa (8 kap 17 §)
- Serveringspersonal ska tillse att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av onykterhet undviks (8 kap 20 §), och får självfallet inte servera alkohol till minderåriga (3 kap 7 §)
- Vid servering måste lättdrycker finnas att tillgå (8 kap 22 §) och serveringspersonalen måste se till att gästerna inte tar med alkohol från serveringsstället (8 kap 23 §) eller har med sig egen alkohol (8 kap 24 §)
- Kunskapsprov om alkohollagens krav ska göras av den som söker tillstånd i en kommun (8 kap 12 §)

Utöver detta står serveringsstället under tillsyn av både kommunen och Polisen enligt reglerna i kapitel 9. I fråga om att upprätthålla ordning och undvika onödig berusning hos gästerna bör det stå utom rimligt tvivel att ovanstående lagregler upprätthåller skyddsnivån mycket mer effektivt än matkravet.

¹ Blir folk verkligen fullare i Örebro? | Ledare | Expressen

² Guiden för dig som ska köpa en restaurang | Bolagsplatsen Blogg

SLUTSATSER

Mat- och kökskravet är dyrt och ologiskt. Så länge det inte finns ett skarpt krav på att du som gäst måste beställa och äta mat samtidigt som du köper alkohol, är det svårt att se skyddsvärdet i regeln.

Kravet tolkas dessutom godtyckligt i kommunerna, vilket försvårar för företagare som vill expandera en befintlig kedja eller starta upp nya nischkoncept, som entreprenörsdrivna vin- eller ölbarer. Skillnaderna är så stora att det med nuvarande regelverk inte går att få en likvärdig och rättssäker bedömning kommunerna emellan.

Företagarnas slutsats är att matkravet inte är motiverat. Så länge matkravet finns kvar går Sverige miste om jobb och företagande inom krog- och restaurangbranschen helt utan anledning. Det måste vara företagaren själv som på affärsmässiga grunder avgör om matservering via eget kök är något verksamheten ska syssla med.

Det är hög tid att matkravet avskaffas. Ett avskaffande av mat- och kökskravet kommer varken innebära att restauranger försvinner eller att samhället översvämmas av ställen som endast säljer alkohol. Men det kommer att sänka kostnaderna för den som vill driva företag som säljer alkohol, möjliggöra fler restaurangkoncept och i förlängningen också öka skatteintäkterna.

BILAGA 1

KOMMENTAR TILL BILAGA 1

I bilaga 1 redovisas kommunernas svar i oredigerad form. Det innebär att alla inkonsekvenser i svaren helt beror på hur kommunerna faktiskt svarat. Ett vanligt fenomen är exempelvis kommuner som angett tre rätter som krav men i fritextsvaret anger tre förrätter, tre huvudrätter och tre efterrätter som krav, det vill säga nio rätter totalt. För den som vill se hur en specifik kommun svarat på en fråga är det därför viktigt att understryka att både det numerära svaret och fritextkommentaren måste läsas gemensamt.

Bilaga 1 hittar du på foretagarna.se

Häng med i
debatten – följ
@foretagarna



företagarna

Företagarna Sverige Service AB, Rådmansgatan 40, 113 57 Stockholm
foretagarna.se | info@foretagarna.se | 08 – 406 17 00