

Kumla kommun
KSAU
servicecenter@kumla.se

Beslut utifrån verksamhetstillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) och lagen om tobak och liknande produkter (2018:2088) (LTLP) i Kumla kommun

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen riktar kritik för följande brister:

- Kommunen har inte uppdaterade riktlinjer i enlighet alkohollagen
- Kommunen har inte skickat in samtliga beslut enligt alkohollagen
- Kommunen har i flera ärenden brustit i sin hantering då utredning av förutsättningar alternativt dokumentation saknas
- Kommunen har i flera ärenden brustit i sin bedömning av ekonomisk lämplighet
- Kommunen har i flera ärenden brustit i sina bedömningar av PBI och annan ekonomisk intressent
- Kommunens agerande i två ärenden riskerar att objektiviteten och sakligheten kan ifrågasättas
- Kommunen har i ett ärende brustit i sin bedömning av dispositionsrätt
- Kommunen har i ett ärende brustit i sin bedömning av egenkontrollprogram

Vidare har Länsstyrelsen uppmärksammat följande brister:

- Kommunen har brustit i sitt upprättande av tillståndsbevis
- Kommunen har brustit i sin hantering av mottagningsbevis

Vidare lämnar Länsstyrelsen de förbättringsförslag som framgår av beslutets bedömning.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen i övrigt följer lagstiftningen i de delar som granskats.

Ärendet avslutas.

Bakgrund till tillsynen

Länsstyrelsen har enligt 9 kap. 1 § alkohollagen respektive 7 kap. 2 § LTLP tillsyn inom länet. Tillsynen har både en granskande och stöttande funktion som syftar till att kommunens tillståndsprövning och tillsyn ska fungera så bra och rättssäkert som möjligt.

Tillsynen har initierats i enlighet med Länsstyrelsens övergripande tillsynsansvar och i led med ambitionen att tillsyn ska bedrivas i varje kommun minst vartannat år.

Länsstyrelsens handläggning

Den 18 augusti 2023 aviserade Länsstyrelsen om kommande verksamhetstillsyn och begärde i samband med detta in ett flertal handlingar, svar på enkäter, och akter utifrån uppsatta avgränsningar. Begärt material inkom i huvudsak till Länsstyrelsen under perioden den 6–16 oktober. Länsstyrelsen har digitalt granskat det inkomna materialet samt information tillgängligt på kommunens hemsida. Den 30 oktober genomfördes en digital handläggareintervju med kommunens handläggare. Den 2 november 2023 genomfördes en digital intervju med ordförande för kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) och kommunens handläggare. Den 21 november 2023 skickade Länsstyrelsen ett faktaunderlag som kommunen gavs möjlighet att yttra sig över. Den 22 januari 2024 inkom kommunen med yttrande över underlaget.

Tidigare tillsyn

Senaste verksamhetstillsynen av Kumla kommun som bedöms ha bäring i nu aktuell tillsyn skedde 2019. Det framkom då att riktlinjerna för alkohollagen var i behov av uppdatering och att planer fanns på att uppdatera dessa. Vidare upplevdes att personalresursen inte fullt ut räckte till och att det skulle innebära mer arbete i och med att LTLP skulle träda i kraft.

Redovisning av tillsynen

Nedan redovisas vad Länsstyrelsens tillsyn påvisat uppdelat på olika områden eller innehåll.

Organisation

Kumla kommun är organiserade med KSAU som ansvarig nämnd. Handläggningen är, via kommunavtal i sydnärke¹, lagt på Hallsbergs kommun med för närvarande en heltidsanställd som arbetar med alkohol-, tobaks-, och läkemedelsområdet. Finansiering av tjänsten ska ske via avgiftsuttag utifrån respektive lagstiftning.

Frågan om resursökning har diskuterats men mot bakgrund av låg omsättning av tillstånd i Kumla kommun finns ingen plan att driva frågan om ökade resurser.

Informationsskyldighet

Av 8 kap. 9 § alkohollagen respektive 5 kap. 11 § LTLP är en kommun skyldig att tillhandahålla information om vad som gäller enligt respektive lag och tillhörande föreskrifter.

Kommunen tillhandahåller viss information på sin hemsida. I huvudsak hänvisas dock via länk till Hallsbergs hemsida för mer information. Det noteras särskilt att informationen avseende LTLP är särskilt kortfattad på kommunens egen hemsida.

Riktlinjer alkohol

Enlighet 8 kap. 9 § alkohollagen är en kommun skyldig att tillhandahålla riktlinjer gällande dess tillämpning utifrån alkohollagen.

Riktlinjer finns upprättade och är via länk tillgängliga på Hallsbergs hemsida. Kommunen har dock för avsikt att säkerställa att riktlinjerna som är gemensamma i sydnärke ska finnas tillgängliga även på Kumlas hemsida.

De riktlinjer som för närvarande gäller har fastställts 2011. Riktlinjerna har således inte uppdaterats utifrån de förändringar som skett i lagstiftningen sedan 2011. Kommunen har meddelat att det pågår ett arbete med att anta nya riktlinjer.

Riktlinjer LTLP

Det föreligger inte någon skyldighet enligt LTLP att tillhandahålla riktlinjer.

¹ Kumla, Hallsberg, Laxå, Askersund, och Lekeberg.

Riktlinjer finns upprättade men inte tillgängliga på kommunens hemsida eller via Hallsbergs hemsida som det finns länkat till.

Tillsynsplan

Kommunen har inkommit med en tillsynsplan för 2023 avseende alkohollagen. Tillsynsplanen revideras årligen och används då som ett sätt för KSAU att få en ökad insyn i handläggningen av ärenden.

Kommunen har angett att det även finns en tillsynsplan för LTLP. Sådan tillsynsplan har inte inkommit till Länsstyrelsen. Det råder ingen skyldighet för en kommun att likt 9 kap. 2 § alkohollagen upprätta en tillsynsplan utifrån LTLP.

ANDTSL-strategier

För närvarande finns en ANDTSL-strategi antagen av kommunstyrelsen som ursprungligen avsåg 2019-2022. Det finns i dagsläget inga konkreta planer på att revidera strategin. Längre bakåt i tiden att det funnits en etablerad samverkan med samordnare för strategin och handläggaren. På senare år har sådan samverkan saknats.

Delegationsordning

Av delegationsordningarna som är kommunspecifika framgår att merparten av beslut är delegerade till handläggarnivå. Det noteras att ingen delegation skett beslut enligt 7 kap. 12 § LTLP som avser förelägganden och förbud kopplat till e-cigaretter som kan förenas med vite. Det har inte framkommit att något beslut som Länsstyrelsen granskat tagits utöver vad delegationsordning medgett.

Tillstånds- och tillsynsrutiner

Kommunen har inga skriftliga rutiner avseende tillståndsprövning och tillsyn. Tillsynsprotokoll finns framtagna för respektive lagstiftning.

Avtal

Sedan 2003 föreligger ett avtal i sydnärke om en delad handläggartjänst som administreras av Hallsbergs kommun. Av avtalet framgår vissa arbetsuppgifter i en bilaga. Vidare framgår att kommunerna har möjlighet att via överenskommelse utöka arbetsuppgifterna.

Länsstyrelsen har noterat att det i avtalet och dess bilaga inte framgår att tillståndsprovning enligt LTLP eller anmälan av försäljning av e-cigarett har avtalats.

Kommunen har uppgett att överenskommelser troligen skett löpande via sydnärkegruppen där kommunchefer ingår. Några skriftliga uppgifter som styrker när och hur sådana överenskommelser skett har inte överlämnats till Länsstyrelsen.

Kommunen har för avsikt att revidera avtalet och handläggaren har getts i uppgift att ta fram ett nytt underlag av vilka arbetsuppgifter denne ansvarar för.

Hot och våld

Personalansvaret för handläggaren åligger i och med kommunernas avtal Hallsbergs kommun varvid Kumla kommun inte har särskilda rutiner eller åtgärder för att motverka hot och våld avseende handläggaren.

Handläggaren har, förutom larm, upparbetad rutin att vid behov genomföra tillsyn gemensamt med annan handläggare från grannkommun och eller polis.

Förenkla för företagare

Utöver att kommunen tillhandahåller uppgifter erbjuds vissa e-tjänster för ärenden inom respektive lagstiftning samt ett större utbud av blanketter för olika ändamål. Det finns planer för att e-tjänster ska finnas för samtlig ärendehantering inom viss framtid.

Såvitt avser de blanketter som tillhandahålls noterar Länsstyrelsen att det förekommer vissa blanketter som bör revideras. Som exempel kan blanketten för egenkontrollprogram enligt LTLP nämnas. Det saknas i blanketten bland annat uppgift om hur kontroll sker att produkter är anmälda och rapporterade till Folkhälsomyndigheten samt så hänvisas till personuppgiftslagen (1998:204) som upphörde 2018.

Vidare använder kommunens sig av dialogträffar tillsammans med polisen och nya krögare. Denna metod har bedömts ge bra utfall då företagare får en närmare koppling till kommunens handläggare och polis samt tydliggör vilka förväntningar som finns på företagaren i

förebyggande syfte. Metoden har även nyttjats vid eventuella brister för att brister ska åtgärdas.

Tillståndsprövning

Inom kommunen finns 20 stadigvarande serveringstillstånd uppdelat på 19 till allmänheten respektive 1 till slutet sällskap. Det beviljas ett varierande antal tillfälliga serveringstillstånd per år.

Inom kommunen finns 13 tillstånd för detaljhandel med tobak och 6 anmälda detaljhandlare avseende e-cigarett.

Folköl

Det finns 10 anmälda detaljhandlare i kommunen. Tillsynen av dessa samordnas normalt in med tillsyn av tobak och läkemedel respektive annan servering.

Tillsyn

Förvaltningen har bedrivit tillsyn och upprättat planering för att under året genomföra tillsyn i enlighet med sin tillsynsplan.

Tillsynen bedrivs ibland självständigt. Sker den på kvällstid sker det i samverkan med exempelvis handläggare från Kristinehamns kommun. Viss tillsyn sker även i samverkan med Polismyndigheten.

Utöver yttre tillsyn sker inre tillsyn av verksamheterna. Sådan kan aktualiseras utifrån bevakningar i upplysningstjänster så som gällande ändrade styrelseförhållanden, anmälan från företagare, eller eget initiativ av förvaltningen.

Ansvarsfull alkoholservering

Utbildning i ansvarsfull alkoholservering samordnas i huvudsak med övriga länet och erbjuds krögare. Under hösten 2023 har ingen utbildning hållits av ekonomiska skäl. Planering finns att genomföra utbildning under våren 2024.

Länsstyrelsens aktgranskning

Länsstyrelsens aktgranskning har omfattat 24 ärenden avseende ansökan om serveringstillstånd, ett ärende avseende försäljningstillstånd av tobak, och samtliga tillsynsärenden enligt alkohollagen och LTLP upprättade under 2022.

Generella iakttagelser avseende tillståndsprövningen

Länsstyrelsen konstaterar att 17 av 24 beslut om serveringstillstånd som har granskats inte har skickats till Länsstyrelsen eller till synes Polismyndigheten eller Folkhälsomyndigheten. Majoriteten av dessa ärenden avser tillfälliga tillstånd till slutna sällskap men till viss del även stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten. Vidare förekommer ett fåtal ärenden som utifrån dokumentationen skickats till Länsstyrelsen och Polismyndigheten men inte Folkhälsomyndigheten.

Länsstyrelsen noterar att 14 beslut om tillfälligt serveringstillstånd som inkommit i samband med Länsstyrelsens granskning saknar dokumenterad utredning och beslut har tagits på ansökningsblanketten i närhet i tid till när ansökan kommit in till kommunen.

Av kommunens utredningar framgår till del att mottagningsbevis i enlighet med 5 § alkoholförordningen (2010:1636) respektive 4 kap. 1 § förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter samt 8 § lag (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden har skickats. Det framgår dock endast i undantagsfall datum för när mottagningsbeviset har skickats.

Av kommunens utredningar framgår att i de fall dokumenterad kontroll av ekonomisk lämplighet finns så används som regel utdrag ur SYNA och inte remissförfrågningar till Skatteverket. Kommunen har i avseende till detta påtalat att SYNA visar betalningsförelägganden samt meddelar om det föreligger negativ information om ett företags företrädare.

Gällande kommunens tillståndsbevis noteras att restaurangnummer angetts med 10 siffror och att fält avseende kategorikod saknas. Det har av kommunen bekräftats att kategorikoden angetts i de två sista siffrorna av de 10 i tillståndsbevisen. Samt att kommunen numera har bytt ärendehanteringssystem vilket innebär att tillståndsbevisen kommer struktureras annorlunda.

Specifika iakttagelser avseende tillståndsprövningen

I ett ärende om stadigvarande serveringstillstånd framgår att uppgifter om finansiering och aktiebok begärts in via kompletteringsförfarande. Av vad som kan utläsas av akten kom begärda handlingar inte in till kommunen. Av det avslagsbeslut som

togs framgår inte att avsaknaden av styrkt finansiering legat till grund för beslutet.

I ett ärende om tillfälligt tillstånd till slutet sällskap beviljas tillstånd medan stadigvarande tillstånd fortsatt utreddes i separat ärende. Det föreligger ingen utredning till grund för beviljandet.

I ett ärende om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten framgår inte att lämplighetsprövning innefattat den sökandes sambo som ensamt tagit ett av två lån samt står som huvudlåntagare för det andra lånet. Vidare framgår inte med klarhet på vems initiativ ansökan ändras till att avse tillfälligt tillstånd istället för stadigvarande så som ansökts om.

I ett ärende om tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten har ett hyreskontrakt lämnats in som inte undertecknats av hyrestagaren. Vidare framgår inte av dokumentationen annat än att tillstånd söktes fram till och med sista januari 2023. Trots detta beslutas den 22 december 2022 att bevilja serveringstillstånd till och med den 22 februari 2023. Det framgår heller inte på vems initiativ ansökan ändrats under ärendets gång eller att det begränsade tillståndet som beviljas 2022-12-07 utgör ett delvis bifall med tillhörande överklagandehänvisning.

I ett ärende om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten har till synes endast första sidan av ett hyreskontrakt inkommit. Vidare framgår inte av utredning att finansiering av verksamheten utreds eller att ställningstagande till behov av sådan utredning görs.

I ett ärende om tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten framgår att sökande är en förening, alltså en juridisk person. Det framgår inte att bedömning görs av vilka fysiska personer som har ett betydande inflytande i föreningen. Vidare framgår inte att sökandens ekonomiska lämplighet kontrolleras.

I ett ärende om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten framgår inte att bedömning sker av kökets utrustning. Vidare framgår inte av dokumentationen när och hur sökande meddelat att menyn ska vara densamma som tidigare serveringsställe. I samband med utredning beviljas i ett separat ärende samma sökande ett tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten. Det återfinns ingen ansökan som motsvarar den tillfälliga perioden eller vem som initierat ett sådant förfarande och till synes hade vid tidpunkten för det tillfälliga tillståndets beviljande inte tillräckliga underlag inkommit avseende lokalens brandsäkerhet.

I ett ärende om tillstånd för detaljhandel att tills vidare sälja tobaksvaror har ett egenkontrollprogram lämnats in. Programmet beskriver att kontroll av hälsovarning med mera alltid görs vid leverans och påfyllning men inte på vilket sätt kontrollen sker. Vidare anges i programmet att ingen marknadsföring sker trots att tobaksdekaler, bilder på förpackningar, och prislistor som kan tänkas förekomma är exempel på marknadsföring. Vidare framgår inte av egenkontrollprogrammet att någon kontroll görs att varorna är rapporterade och anmälda till Folkhälsomyndigheten. Samt inte hur identitets- och säkerhetsmärkning och mängd per styckförpackning kontrolleras.

Generella iakttagelser avseende tillsynsärenden

I de fall där det förekommer uppgifter som kan vara till men för tillståndshavaren och kommunen har beslutat att inte inleda en sanktionsutredning alternativt avsluta inledd utredning utan vidare åtgärd framgår inte av någon dokumentation vad denna bedömning har grundats i.

Vidare framgår att kommunen i sin löpande inre tillsyn av ekonomisk lämplighet avgränsat sig till att kontrollera bolaget som innehar tillståndet i SYNA.

Kommunens yttrande

Kommunen har den 22 januari 2024 inkommit med ett yttrande med bilagor. I de delar yttrandet har bäring på Länsstyrelsens bedömning nedan beaktas den vidare under relevant rubrik.

Två klagorande bör dock göras avseende vad kommunen yttrat sig över av principiell karaktär.

Dels att Länsstyrelsen lämnat kritik. I den faktagranskning som översänts kommunen har Länsstyrelsen inte lämnat någon kritik utan endast presenterat det underlag och potentiella brister som aktuell tillsyn identifierat. Kommunen har sedan getts möjlighet att yttra sig över underlaget och i samband med detta läka de potentiella bristerna. Utifrån ankommet yttrande tar sedan Länsstyrelsen, i sitt beslut, ställning till om brister förekommer och om kritik ska lämnas eller inte.

Dels att Länsstyrelsen inte tidigare lämnat kritik för omständigheter som nu presenterats. Länsstyrelsen har ett brett tillsynsansvar. I Länsstyrelsens verksamhetstillsyn sker vissa avgränsningar i

granskningen. Till viss del utifrån resursprioriteringar men även utifrån att belysa brister av större betydelse. Att Länsstyrelsen inte lämnat kritik avseende viss hantering är inte synonymt med att hanteringen är lagenlig då frågan kan ha legat utanför tillsynens omfattning. Vidare kan nya ställningstaganden från exempelvis Folkhälsomyndigheten eller prejudicerande domar innebära att frågor som tidigare haft större utrymme för tolkning snävas åt.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör nedan bedömning utifrån vad som framkommit vid aktuell verksamhetstillsyn.

Informationsskyldighet

Länsstyrelsen bedömer att kommunen uppfyller sin informationsskyldighet.

Av 8 kap. 9 § alkohollagen respektive 5 kap. 11 § LTLP framgår att en kommun ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt respektive lag och anslutande föreskrifter.

Vid Länsstyrelsens tillsyn har det noterats att kommunen tillhandahåller knapphändig information på sin hemsida. Kommunen har istället valt en lösning där länk till Hallsbergs kommuns hemsida förekommer där utförligare information finns att läsa. Vid tillsynens inledande noterades att länkarna inte fungerade fullt ut vilket åtgärdats efter att kommunen fått kännedom om det. Det får, mot bakgrund av den tjänst som kommunen köper in, anses att informationsskyldigheten kan uppfyllas på sådant sätt.

Utifrån vad som framkommer om direktiv till kommundirektören i kommunens yttrande vill dock Länsstyrelsen betona att kommunen i ett sådant läge behöver säkerställa att informationen tillhandahålls på den egna hemsidan. Då det enligt uppgift redan planeras för att information ska tillhandahållas på den egna hemsidan förutsätter Länsstyrelsen att så kommer ske.

Riktlinjer enligt alkohollagen

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin skyldighet att tillhandahålla riktlinjer.

Av 8 kap. 9 § alkohollagen framgår att en kommun ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt alkohollagen och anslutande

föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen.

Som framgår av ovan bestämmelse är en kommun skyldig att tillhandahålla riktlinjer. En förutsättning för att skyldigheten ska anses uppfylld är att dessa riktlinjer är uppdaterade så de beskriver tillämpning utifrån aktuella föreskrifter. Det har vid granskningen noterats och meddelats kommunen att riktlinjerna antagna 2011 är i behov av uppdatering.

Kommunen har uppgett att arbete med att uppdatera riktlinjerna har påbörjats under sommar/höst 2023.

Det är Länsstyrelsens bedömning att kommunen brustit i sin skyldighet i och med att riktlinjerna inte uppdaterats. Mot bakgrund av den tid som förflutit sedan 2011 samt att detta uppmärksammades vid Länsstyrelsens tillsyn 2019 utan att riktlinjerna reviderats bedömer Länsstyrelsen att kommunen inte kan undgå kritik för sin hantering.

Länsstyrelsen ser dock positivt på att kommunen nu arbetar aktivt med att uppdatera sina riktlinjer och förutsätter att dessa framgent hålls uppdaterade.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

Avtal om handläggare

Länsstyrelsen bedömer att kommunens avtalsförfarande kan förbättras.

Legalitetsprincipen är en grundpelare för myndighetsutövning som kräver att sådan har stöd i lagen. Principen innefattar att beslut som tas av bland annat kommunala organ ska fattas inom gällande lagstiftning. Uttryck för principen återfinns i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152).

Gällande den avtalshandling som kommunen inkommit med har Länsstyrelsen noterat att tillståndsprövning enligt LTLP och hantering av e-cigarettområdet inte omnämns. Kommunen har gjort gällande att sydnärkegruppen där kommunchefer ingår överenskommit om att avtalet även ska omfatta sådant. Dokumentation som styrker detta har dock inte påvisats.

Av avtalets 5 § framgår att kommunerna gemensamt kan komma överens om att tillståndshandläggaren ska handlägga ytterligare ärenden.

Då samtliga kommuner i avtalet publicerat information om att hanteringen av tillstånd enligt LTLP administreras av Hallsberg är det Länsstyrelsens bedömning att det saknas anledning att ifrågasätta kommunens uppgifter om att överenskommelse att utvidga avtalet skett.

Oaktat ovanstående lämnar Länsstyrelsen som förbättringsförslag att kommunen säkerställer att liknande överenskommelser dokumenteras och biläggs avtal så att förhållandena kan styrkas skriftligt. Detta då det bör eftersträvas att en sådan avgörande del för kommunens myndighetsutövning inte ska kunna ifrågasättas.

Kopia på beslut

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin skyldighet att underrätta Länsstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, och Polismyndigheten om beslut.

Av 9 kap. 7 § alkohollagen framgår att en kommun som har fattat ett beslut i ett ärende enligt denna lag ska sända en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten samt den länsstyrelse som berörs av beslutet och till Polismyndigheten.

De beslut som inkommer löpande till Länsstyrelsen används i den löpande tillsynen av kommunerna och kan föranleda att Länsstyrelsen initierar särskild tillsyn. När beslut inte översänds till Länsstyrelsen i enlighet med bestämmelsen försvåras Länsstyrelsens tillsyn.

I samband med Länsstyrelsens urval av ärenden för granskning har genomgång skett av de beslut kommunen skickat in avseende aktuella lagstiftningar under 2022. Mot bakgrund av det totala antalet ärenden som hade inkommit till Länsstyrelsen bedömdes det aktuellt att granska samtliga.

Kommunen har sedan inkommit med en större mängd beslut och ärenden till Länsstyrelsen som inte tidigare skickats in.

Kommunen har i sitt yttrande framfört att Länsstyrelsen tidigare tagit bort mailfunktionen för att sända in beslut samt att kommunen därför valt att sända beslut per post till Länsstyrelsen.

I anslutning till detta bör det förtydligas att Länsstyrelsen inte har nekat att ta emot beslut per mejl. Det Länsstyrelsen gjorde var att ta fram en e-tjänst för att kunna erbjuda kommunerna att skicka in sina beslut på ett säkrare digitalt sätt än mejl. Länsstyrelsen har även framför att det ses som önskvärt om e-tjänsten används. Det har dock inte varit tvingande och det har fortsatt varit möjligt att mejla in beslut i de fall kommuner valt att göra det.

Inget av de nu granskade besluten har heller ankommit till Länsstyrelsen per post. De tre beslut om serveringstillstånd under 2022 som inkommit till Länsstyrelsen har inkommit per mejl. Detta indikerar att kommunen trots vad som angetts i yttrandet inte har skickat handlingar med post utan alltså mejl i de fall besluten har expedierats till Länsstyrelsen i enlighet med kommunens skyldighet.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att samtliga beslut utifrån alkohollagen och LTLP som inkommit under 2022 från samtliga kommuner inom södra länets avtalssamverkan har inkommit per mejl. I anslutning till detta noteras att det varierar huruvida det framgår att besluten samtidigt skickats till Polismyndigheten och Folkhälsomyndigheten.

Ovanstående talar emot att kommunen så som angetts i yttrandet innan våren 2023 hade övergått till att skicka in beslut per post. Förhållandena talar för att kommunen inte konsekvent skickat in besluten till Länsstyrelsen, Polismyndigheten, och Folkhälsomyndigheten. Vidare har kommunen inte kunnat påvisa någon dokumentation som styrker att besluten de facto har skickats in i enlighet med kommunens skyldighet.

Sammanfattningsvis konstaterar Länsstyrelsen att omständigheterna gör sannolikt att kommunen återkommande brustit i sin skyldighet att underrätta Länsstyrelsen, Polismyndigheten, och Folkhälsomyndigheten om sina beslut. Då bristen är återkommande över en betydande tidsperiod och omfattat ett större antal ärenden är det Länsstyrelsens bedömning att kritik är befogat.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

Utredningar och dokumentation

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit sin utrednings- och dokumentationsskyldighet.

Av majoriteten de akter Länsstyrelsen granskat kan inte utläsas att samtliga kriterier för tillstånd har utretts och bedömts eller i vart fall inte dokumenterats. Som följd av detta kan det inte utläsas att de tillstånd som beviljats har beslutats i enlighet med lagstiftningens krav. Vidare kan det av vissa sanktionsutredningar inte utläsas hur uppgifterna bedöms. Den exakta omfattningen varierar ärendena emellan men avser bland annat att PBI-utredningar och bedömning av slutna sällskap saknas. Särskilt noteras här de ärenden avseende tillfälligt serveringstillstånd där beslut tagits direkt på ansökningsblanketten utan bilagor eller underlag.

Som angetts tidigare ska den offentliga makten, i enlighet med legalitetsprincipen, utövas under lagarna.

Av 23 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen som innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär (Prop 2016/17:180).

Av 27 § förvaltningslagen framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Sådan dokumentation skulle kunna avse telefonsamtal med den sökande där denne lämnar uppgifter eller vilka personer som bedöms ha ett betydande inflytande eller inte och varför. Samt varför vissa utredningsåtgärder inte bedöms nödvändiga utifrån tidigare kännedom, ställningstagande etc.

Alkohollagen stipulerar stora krav på de som söker tillstånd oaktat om det avser ett stadigvarande eller tillfälligt om än med viss lättnad för tillfälliga tillstånd gällande bland annat kökets lämplighet (jfr 8 kap. 15 § alkohollagen) och brandskydd (jfr 8 kap. 16 § alkohollagen). Vissa andra krav, så som lämplighet (jfr 8 kap. 12 § alkohollagen), föreligger oaktat form av tillstånd.

Den ekonomiska kontrollen av lämplighet kan begränsas vid tillfälliga tillstånd (jmf prop. 2000/01:97 s. 41). Detta är dock inte

synonymt med att den helt kan förbigås och avser främst att finansieringskostnader inte förekommer på likartat sätt som för etablering av en stadigvarande verksamhet.

Merparten av kraven för att beviljas tillstånd enligt alkohollagen är vidare tvingande och endast de undantag som anges i lagstiftningen är tillåtna. En myndighet har således inte laglig möjlighet att bevilja ett tillstånd om inte samtliga förutsättningar är uppfyllda.

Kommunen har i sitt yttrande angett att de avgör om utredning krävs eller inte samt att blanketten för tillfälliga tillstånd till slutna sällskap är utformad för att beslut ska kunna tas på blanketten samt att dessa ärenden generellt är av enklare beskaffenhet.

Officialprincipen ålägger kommunen att utreda ett ärende till den grad dess beskaffenhet kräver. Den återfinns samtidigt ett utrymme för myndigheten att avgöra hur pass omfattande utredning som krävs. Att dock som kommunen anger bedöma om utredning krävs eller inte bedöms inte förenligt med alkohollagens krav. Även för tillfälliga serveringstillstånd till slutna sällskap ska bedömning ske av exempelvis lämplighet vilket kräver en PBI-bedömning, om sällskapet är ett slutet sällskap i lagstiftningens mening, och kunskap etc. I de fall kommunen bedömer att förutsättningarna utretts och bedömts i tidigare ärende och att detta kan läggas till grund för ännu ett beslut behöver sådant ställningstagande dokumenteras.

Kommunen har vidare angett att Länsstyrelsen i sin tillsyn av andra kommuner under 2022 som administreras av Hallsbergs kommun inte påtalat samma brister avseende de tillfälliga tillstånden. Länsstyrelsen konstaterar här att de ärenden som granskades i verksamhetstillsyn under 2022 avseende aktuella kommuner innehöll ytterligare handlingar än endast en ansökan med beslut på ansökan. Länsstyrelsen betonar även här vad som framförts under rubriken "Kommunens yttrande" gällande omfattningen på Länsstyrelsens tillsyn.

Då det inte kan utläsas av de granskade akterna att samtliga förutsättningar för respektive sökt tillstånd utretts kan det inte utläsas att besluten är förenliga med lagstiftningen på olika punkter. Det kan dock inte utläsas om vissa åtgärder skett utan att dessa dokumenterats så som behov av omfattning på utredningen. Det bedöms även ha inkommit uppgifter till nackdel för tillståndshavaren i sanktionsutredningar som inte utretts vidare i den mån dess beskaffenhet krävt. Det åligger den ansvariga myndigheten att agera på de uppgifter som inkommer till den.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Länsstyrelsen att kommunen brustit i sin tillämpning av lagstiftningen genom undermåliga utredningar och dokumentation. Länsstyrelsen bedömer vidare att bristerna är återkommande i ärendehantering till en sådan grad att kommunen inte kan undgå kritik för hanteringen.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

Utfärdande av bevis och restaurangnummer

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin skyldighet att utfärda bevis samt utformningen av bevis.

Av 9 kap. 7 § alkohollagen framgår att en kommun ska utfärda bevis om tillstånd som kommunen har meddelat.

Av 4 § första stycket 3 alkoholförordningen (2010:1636) får Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska finnas i ett bevis om tillstånd som en kommun har meddelat enligt 9 kap. 7 § alkohollagen.

Av FoHMFS 2014:6 så som ändrade till och med HSLF-FS 2019:10 framgår vad som ska framgå av tillståndsbevisen i fråga. Bland annat framgår av 2-3 och 5 §§ samt den tillhörande bilagan att kategorikod ska framgå och att restaurangnummer ska bestå av 8 siffror i de fall de två ska anges.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen i de fall beslut tagits om tillfälligt serveringstillstånd till slutna sällskap inte tycks ha utfärdat något separat tillståndsbevis. Merparten av de uppgifter som ska framgå kan dock utläsas av ansökningsblanketten förutsatt att den är fullständigt ifylld. Det saknas dock möjlighet att ange serveringsutrymme.

Såvitt omfattar tillfälliga serveringstillstånd för slutna sällskap ska bevisen utifrån 5 § 3 och 6 § av ovan nämnda föreskrifter innehålla uppgifter om adress där serveringsstället är beläget samt i vilka lokaler eller utrymmen servering är tillåten.

Bland de granskade akterna förekommer en större mängd ärenden där något separat tillståndsbevis inte har utfärdats. Det är även återkommande att uppgift om vilka ytor servering får ske i saknas och i vissa fall uppgift så som adress.

Vidare ska bevisen utfärdas och finnas lättillgängligt att uppvisa för såväl kommunal tillsynspersonal som polis. Behöver polisen istället ta kontakt med kommunen för att kontrollera om tillstånd finns skapar det onödiga ledtider i hantering av ett ärende.

Bland de akter Länsstyrelsen har granskat och där tillståndsbevis har utfärdats har kategorikoden inkluderats i slutet av restaurangnumret vilket föranlett ett inkorrekt nummer. Kommunen har uppgett att man varit på väg att inrätta ett nytt handläggningssystem och att felaktigheten skulle åtgärdas.

Länsstyrelsen har den 30 januari 2024 mottagit ett beslut från kommunen där det framgår av tillståndsbeviset att restaurangnumret angetts med 8 siffror. Dock framgår inte någon kategorikod av tillståndsbeviset. Faktum kvarstår således, om än av annan karaktär, att kommunens tillståndsbevis behöver åtgärdas för att uppfylla kraven i tillämpliga föreskrifter.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen i viss grad återkommande inte utfärdar tillståndsbevis i enlighet med sin skyldighet samt att de tillståndsbevis som utfärdas innehåller brister. Sammanfattningsvis bedömer Länsstyrelsen att kommunen brustit i sina skyldigheter utifrån 9 kap. 7 § alkohollagen.

Mot bakgrund av vad som framkommit om vilka uppgifter som inte kunnat utläsas av besluten samt varit felaktig på utfärdade bevis anser Länsstyrelsen att bedömningen kan stanna vid en konstaterad brist. Länsstyrelsen förutsätter dock att kommunen framöver säkerställer att korrekt tillståndsbevis utfärdas vilket kommer att följas upp.

Länsstyrelsen konstaterar således brister avseende ovanstående.

Mottagningsbevis

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin hantering av mottagningsbevis utifrån 5 § alkoholförordningen respektive 4 kap. 2 § förordning om tobak och liknande produkter.

I ovan nämnda förordningar finns vidare hänvisning till lagen om tjänster på den inre marknaden där det i 8 § anges vilken information ett mottagningsbevis ska innehålla.

Av de akter som granskats varierar om mottagningsbevis förekommer. I de fall mottagningsbevis förekommer har de

övervägande inte daterats. Det kan därför inte utläsas när kommunen bedömt ansökan som fullständig och tidsfristen börjat gälla.

Mottagningsbevisen har visserligen begränsad rättslig effekt inom svensk myndighetsutövning då svensk rätt saknar motsvarighet till passivitetstalan som förekommer inom exempelvis EU-rätten. Detta till trots föreligger en skyldighet att expediera mottagningsbevis och när så sker utan att datum framgår kan den sökande inte avgöra när denne kan förvänta sig att ärendet som senast avgörs.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Länsstyrelsen att kommunerna brustit i sin hantering av mottagningsbevis.

Ekonomisk granskning

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin granskning av ekonomisk lämplighet utifrån 8 kap 12 § alkohollagen respektive 5 kap. 12 § LTLP.

Av bestämmelserna framgår att tillstånd endast kan beviljas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i respektive lag.

Av prop 1994/95:89 s 103 framgår följande:

Den som drar sig undan från beskattning eller som i övrigt på ett betydande sätt missköter sina ekonomiska åligganden gentemot det allmänna är därför inte lämplig att inneha tillstånd enligt lagen. Som exempel kan nämnas misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och uppgiftsskyldighet. Av en tillståndshavare krävs således att han självant fullgör sina åligganden när det gäller bl.a. skatter och avgifter och att han reglerar uppkomna skulder.(...) Även annan ekonomisk misskötsamhet kan medföra att tillstånd vägras eller att förutsättningar föreligger för återkallelse av redan meddelat tillstånd. Här avses både vårdslöshet i ekonomiska sammanhang och ett beteende som, utan att vara straffbelagt, innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldigheter som medborgare eller näringsidkare. För att vägra ett tillstånd eller att initiera ett ingripande enligt lagen krävs således inte att misskötsamheten är uppsåtlig. Ett åsidosättande av ekonomiska förpliktelser mot samhället genom vårdslöshet kan alltså utgöra grund för att vägra ett tillstånd eller grund för att ingripa mot ett tillstånd.

I de fall kommunen utrett sökandes ekonomiska lämplighet har det i nästan uteslutande del skett genom kontroll gentemot kreditupplysningstjänsten SYNA och inte remissförfarande till Skatteverket.

Som nämnts ålägger officialprincipen kommunen att utreda ett ärende till den grad dess beskaffenhet kräver. Den återfinns samtidigt ett utrymme för myndigheten att avgöra hur pass omfattande utredning som krävs. Den ger dock inte myndigheten utrymme att göra sådana avsteg att lagstiftningens krav inte är uppfyllda när bifall meddelas.

Kommunen har avseende detta påtalat att SYNA visar betalningsförelägganden samt meddelar om det föreligger negativ information om ett företags företrädare.

Länsstyrelsen konstaterar dock att utdrag från SYNA och liknande tjänster tycks saknas sådana uppgifter som beslut om skönstaxering, betalningsuppsmaningar som inte restförts, taxeringsbeslut, och eventuellt kontrollavgifter. Dessa faktorer kan ses som ekonomisk misskötsamhet, om än inte lika allvarlig som ekonomisk brottslighet.

Det är Länsstyrelsens bedömning att kommunen i för stor utsträckning avgränsat sin ekonomiska granskning till uppgifter från SYNA vilket inneburit en risk att uppgifter om återkommande systematiska betalningsuppsmaningar och annan ekonomisk misskötsamhet som kunnat innebära att en sökande ej varit lämplig inte identifierats. Kommunen har således brustit i sin granskning av ekonomisk lämplighet. Förfarandet har skett rutinmässigt och Länsstyrelsen ser extra allvarligt på att stadigvarande tillstånd meddelats utan fullgod granskning. Mot bakgrund av ovanstående kan kommunen inte undgå kritik för hanteringen.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

PBI och annan ekonomisk intressent

Länsstyrelsen bedömer att det förekommer brister avseende vilka som ska lämplighetsprövats vilket inneburit att prövningarna inte avsett rätt personer.

För att kunna göra en korrekt lämplighetsprövning utifrån 8 kap. 12 § alkohollagen behöver sådan föregås av en utredning av vem eller vilka som utgör PBI eller annan ekonomisk intressent i ärendet. Sådan utredning kan med fördel dokumenteras och motiveras.

Av förarbetena till 7 kap. 7 § i den tidigare alkohollagen (1994:1738), som innehåller en bestämmelse som i allt väsentligt motsvarar den i 8 kap. 12 § den nuvarande lagen, framgår att, vid tillståndsprövning som avser en juridisk person, ska lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller annan aktieägare med betydande aktieinnehav. Vidare anges att även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen (se prop. 1994/95:89 s. 102).

Prövningen ska således gälla dem som har det verkliga inflytandet i rörelsen och denna krets av fysiska personer bör ständigt vara aktuell (SOU 2009:22 s. 160).

Om en ekonomisk intressent utövar kontroll över bolaget eller uppfyller något av de andra kraven för att jämföras med en person med betydande inflytande prövas denne som en sådan. Om den ekonomiska intressenten inte har något annat intresse i verksamheten än det ekonomiska och inte på något sätt kan utöva kontroll över verksamheten fann Kammarrätten i Stockholm i mål nr. 967-99 att lämplighetsprövningen endast ska omfatta intressentens ekonomiska skötsamhet.

Av de akter som granskats varierar det i underlaget om det framgår hur kommunen avgjort vilka som ska ses som PBI och lämplighetsprövas.

Som noterats tidigare förekommer det i ett ärende att sökandes sambo ensamt tagit ett av två lån samt stått som huvudlåntagare på det andra lånet som finansierat verksamheten. Detta till trots har sökandes sambo varken prövats som PBI eller som annan ekonomisk intressent.

I ett annat ärende där sökande var en juridisk förening framgår att en person lämplighetsprövas. Det framgår dock inte varför endast personen som undertecknat ansökan har lämplighetsprövats.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Länsstyrelsen att kommunerna brustit i att identifiera PBI alternativt annan ekonomisk intressent i enlighet med alkohollagen. Då en sådan utredning är fundamental för en korrekt lämplighetsprövning och då bristen inte kan ses som en engångsföreteelse anser Länsstyrelsen att kommunen inte kan undgå kritik för hanteringen.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovan.

Initiativ till ändring av ansökan

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin hantering riskerar att objektiviteten och sakligheten ifrågasätt.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen ger uttryck för objektivitetsprincipen och återfinns även i 5 § förvaltningslagen.

JO har i 2022/23 s 539 uttalat följande:

[H]andläggning av ärenden om serveringstillstånd utgör myndighetsutövning och att en handläggare alltid ska uppträda korrekt. Särskilt viktigt är det att en handläggare inte agerar på ett sådant sätt att det uppstår anledning att ifrågasätta hans eller hennes saklighet eller opartiskhet. (...)

En handläggare bör normalt utgå från att sökanden har fyllt i ansökan om tillstånd i enlighet med sina önskemål. Om det finns otydligheter eller uppenbara indikationer på att något har fyllts i felaktigt kan och bör handläggaren be sökanden om klargöranden (se 20 § förvaltningslagen). Det är dock inte handläggarens sak att ge förslag eller rekommendationer om exempelvis en annan omfattning av ett sökt tillstånd, vare sig det gäller de drycker som tillståndet avser eller tider och plats. Detta gäller särskilt om tillståndet därigenom blir mer omfattande än det som sökanden ursprungligen ansökt om. Det kan också ifrågasättas om sådana förslag eller rekommendationer är förenliga med de alkoholpolitiska syften som ligger bakom regleringen av serveringstillstånd i alkohollagen. (...)

Med anledning av vad som antecknades efter det Teamsmöte som omnämnts ovan måste jag också framhålla att det vid myndighetsutövning inte finns något utrymme för samråd eller förhandlingar där tjänstemän och sökande gemensamt resonerar sig fram till en utgång.

I likhet med vad JO har angett om ett mer omfattande tillstånd bör en handläggare inte ta initiativ till en förändring av tillståndets sökta omfattning. Varken genom att direkt bevilja eller föreslå att sökande inkommer med en ansökan om tillfälliga serveringstillstånd då sökande ännu inte kunnat påvisa samtliga förutsättningar för stadigvarande serveringstillstånd.

Enligt 8 kap. 2 § andra stycket alkohollagen gäller stadigvarande tillstånd tills vidare. Kommunen får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

Av prop 1994/95:89 s. 101 framgår att sådana särskilda skäl kan vara att sökandens situation inte kan överblickas annat än för en begränsad tid eller att förändringar i verksamheten, vilka motiverar en förnyad prövning, kan förutses.

Av prop 1976/77:108 s. 76 framgår att det kan t. ex. ibland vara vanskligt att avgöra om en serveringsrörelse kan ge upphov till olägenheter i nykterhetshänseende på grund av sitt läge. Att i en sådan situation vägra tillstånd kan framstå som opåkallat. Genom att rörelsen drivs en tid i enlighet med det sökta tillståndet kan myndigheterna få ett bättre underlag för sin bedömning.

Kommunen har på vad som framstår som eget initiativ eller i oklart samråd med sökande beviljat tillfälliga serveringstillstånd i avvaktan på att förutsättningar för stadigvarande serveringstillstånd skulle klargöras.

Kommunen har i yttrande angett att samråd skett med Polismyndigheten som förespråkat tillfälligt tillstånd utifrån den geografiska placeringen och osäkerheten om ordning skulle kunna upprätthållas.

Den situation som beskrivs tycks överensstämma med kommunens möjlighet att tidsbegränsa ett stadigvarande serveringstillstånd utifrån 8 kap. 2 § andra stycket alkohollagen. En sådan hantering hade inneburit en så kallad prövotid där myndigheten fått bättre underlag för sin bedömning. Att istället bevilja ett annat tillstånd än vad ansökan avsett när det inte klart framgår att förändring endast skett på sökandes initiativ riskerar att kommunens hantering kan ses som osaklig och partisk. Det kan även ge ett sken av att målsättningen är att tillstånd ska beviljas vilket inte är förenligt med alkohollagen och dess alkoholpolitiska syften.

Avseende ett ärende där tillfälligt tillstånd beviljats utan att ansökan inkommit har kommunen i sitt yttrande angett att den bedömt det som uppenbart att sökande syftat till att ansöka om ett tillfälligt serveringstillstånd då ett stadigvarande serveringstillstånd redan ansökts om som ännu inte utretts klart.

Som framgår av JOs uttalande ovan bör det normalt utgå från att ansökan fyllts i av sökande i enlighet med dennes önskemål och att

uppenbara indikationer på att något blivit fel kan och bör hanteras inom ramen för 20 § förvaltningslagen. I aktuellt fall har kommunen istället, utan dokumenterad avvägning, hanterat ansökan utifrån en egen tolkning. Vidare innebär ett tillfälligt serveringstillstånd att lägre krav ställdes på den sökande avseende brandsäkerhet. Detta trots att det får anses klarlagt att den sökande hade för avsikt att etablera en stadigvarande verksamhet på samma plats i och med att denna hade ansökt om stadigvarande serveringstillstånd.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Länsstyrelsen att kommunens hantering riskerat att objektiviteten och sakligheten kan ifrågasättas varvid kommunen brustit i sin hantering. Då objektivitet och saklighet är fundamentala för myndighetsutövningen anser Länsstyrelsen vidare att kommunen inte kan undgå kritik för hanteringen.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

Dispositionsrätt

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin kontroll av dispositionsrätt.

Av 8 kap. 14 § alkohollagen följer att serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren.

HFD har i 2016 ref. 15 uttalat följande avseende dispositionsrätten:

I förarbetena ges inte något närmare besked i frågan om vad som innefattas i kravet på att ett serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. Detta krav måste emellertid enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses innebära att utrymmet kan disponeras för den avsedda verksamheten.

I de fall en hyresvärd motsatt sig alkoholservering kan inte serveringstillstånd beviljas.² På liknande sätt innebär ett hyresavtal begränsar den sökandes öppettider kan serveringstillstånd inte beviljas för tider utöver dessa. Det är fundamentalt att den sökande kan styrka att den disponerar över utrymmet på tillräckligt sätt för att kunna bedriva den sökta omfattningen.

² Se ovan avgörande från HFD.

Länsstyrelsen har konstaterat att kommunen beviljat serveringstillstånd i ett ärende där ett av sökande icke undertecknat hyresavtal lämnats in.

Kommunen har i sitt yttrande angett att handlingar begärts in flertal gånger dock återkommande med brister och att kommunen lät sig nöjas med de handlingar som inkommit för att inte handläggningen skulle dra ut mer på tiden och mot bakgrund av att kommunen var hyresvärd.

Av 9 § förvaltningslagen framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

JO har gällande 9 § förvaltningslagen kritiserat att en myndighet inte hade agerat med tillräcklig fasthet och varit alltför generös med att bevilja sökta anstånd. (JO 2021-01-14, dnr 8068-2018 och 8104-2018). Samt att en myndighet måste följa upp kompletteringar som begärts och har ett ansvar för att driva ärenden framåt (JO 2020-07-01, dnr 8498-2018).

Länsstyrelsen vill inledande betona att kommunens agerande med att begära kompletterande underlag inte i sig är anledning för Länsstyrelsens bedömning. Det återfinns även ett visst utrymme för kommunen att avgöra hur många gånger komplettering ska begäras samt vilken tidsfrist som ska bestämmas. Det ligger således i linje med 9 § förvaltningslagen att kommunen önskat driva ärendet till ett beslut. Dock ska särskilt noteras att 9 § förvaltningslagen anger att så ska ske utan att rättssäkerheten eftersätts.

Så som konstaterats innan är dispositionsrätt ett skarpt krav för serveringstillstånd. Kommunen får också anses ha bedömt att underlaget som inkommit inte uppfyllde kraven i och med att underlag begärts in vid flera tillfällen. Det saknas också dokumentation att man inhämtat uppgift eller underlag direkt från kommunen utifrån rollen som hyresvärd och på sätt utrett dispositionsrätten. Man har således grundat beslutet på befintliga underlag.

Då hyresavtalet inte är undertecknat är det inte styrkt att avtal ingåtts. Vidare är som tidigare nämnt alkohollagen en skyddslagstiftning. Det får således anses extra viktigt att en kommun inte beviljar tillstånd på bristande underlag för att komma till beslut.

I och med att tillstånd beviljats trots att dispositionsrätten inte kan anses styrkt har det beviljats utan att kraven i alkohollagen visats uppfyllda varvid kommunen brustit i sin hantering. Utifrån att dispositionsrätten är ett skarpt krav för tillståndets beviljande och de bakomliggande alkoholpolitiska målen för lagstiftningen kan kommunen inte undgå kritik för hanteringen.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

Egenkontroll

Länsstyrelsen bedömer att kommunen brustit i sin bedömning av sökandes egenkontroll.

Av 5 kap. 6-7 §§ LTLP framgår att den som bedriver tillståndspliktigt försäljning av tobaksvaror ska utöva egenkontroll samt inneha ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram som ska bifogas ansökan om tillstånd.

Utifrån 11 kap. 12 § LTLP samt 8 kap. 14 § förordning om tobak och liknande produkter får Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogrammen.

Av 7-9 §§ HSLF-FS 2019:20 framgår vad ett egenkontrollprogram för detaljhandel med tobaksvaror ska innehålla.

Vid Länsstyrelsens aktgranskning har konstaterats att det egenkontrollprogram som lämnats in av sökande av detaljhandelstillstånd inte uppfyller kraven i HSLF-FS 2019:20 på ett flertal punkter. Detta till trots har kommunen beviljat sökande tillstånd att bedriva detaljhandel med tobaksvaror.

Kommunen har i sitt yttrande uppgett att den sökande ingår i en stor koncern som kan förlita sig på att den egenkontroll som krävs.

Något utrymme för en sådan tolkning av LTLPs krav på ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram finns dock inte. Hade den sökande haft sådan god kännedom om lagkraven torde ett fullständigt egenkontrollprogram ha lämnats in till kommunen.

Det konstateras vidare att det sökande bolaget till synes inte ingår i en koncern utan utgör ett fristående bolag av franchisekaraktär eller liknande.

Den koncern som kommunen i sitt yttrande hänvisat till har även utdömts förelägganden och viten kopplat till LTLPs krav.³

Länsstyrelsen vill här betona att LTLP likt alkohollagen utgör en social skyddslagstiftning.⁴ Vidare står det utifrån omständigheterna klart att även större aktörer inte per automatik kan antas uppfylla samtliga lagkrav. Det är heller inte förenligt med objektivitetsprincipen att förutsätta att egenkontrollen är tillräckligt trots bristande egenkontrollprogram.

I aktuellt fall uppfyller egenkontrollprogrammet inte kraven på ett flertal punkter. Kommunen hade kunnat ge sökande möjlighet att läka detta genom ett kompletteringsförfarande. Om så inte skett och beslut tagits på befintligt underlag saknades förutsättningar för att bevilja tillstånd.

I och med att kraven på egenkontrollprogrammet inte var uppfyllda avseende flera punkter och att tillstånd ändå beviljades bedömer Länsstyrelsen att kommunen brustit i sin tillämpning av lagstiftningen. Mot bakgrund av att bristerna i egenkontrollprogrammet var att vissa uppgifter helt saknades, till skillnad från om uppgifterna varit av bedömningskaraktär, anser Länsstyrelsen vidare att kommunen inte kan undgå kritik för hanteringen.

Länsstyrelsen riktar således kritik avseende ovanstående.

Motivering av beslut

Länsstyrelsen bedömer att kommunens motivering av beslut kan förbättras.

Av 32 § förvaltningslagen framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Länsstyrelsen har noterat att kommunen i avslagsbeslut inte inkluderat övriga skäl för avslag, till följd av ej inkomna handlingar, som förelegat vid tidpunkten för avslaget. Kommunen har i sitt

³ Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms avgöranden 12844-23, 10138-23 samt 22462-21.

⁴ Se Prop 2017/18:156 s 134.

yttrande angett att då ärendena skulle avslås bedömdes inte övriga omständigheter behöva utredas.

Länsstyrelsen vill här förtydliga att man inte syftat till att kommunen skulle fortsätta utreda ärendet. När de aktuella skälen för avslag uppkommit har det varit korrekt av kommunen att avslå ansökan. Avslagsbesluten hade dock kunnat kompletteras med att exempelvis finansiering och dispositionsrätt inte heller styrks.

I de fall kommunens beslut överklagas till förvaltningsrätten kan det vara möjligt för kommunen att komplettera grunderna för avslaget så länge saken inte ändras.⁵

Det kan dock skapa en smidigare och mer transparent hantering för kommunen, sökande, och domstolar om samtliga förutsättningar som föreligger vid beslutet anges direkt i beslutet.

Länsstyrelsen lämnar således som förbättringsförslag att samtliga skäl för avslag som föreligger vid tidpunkten för avslaget anges i beslutet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Anna Andersson med handläggare Anton Öberg som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia:

Folkhälsomyndigheten

⁵ Se bland annat Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål 3043-22.