



Södra Roslagens miljö- och
hälsoskyddsnämnd

Tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) och lagen om tobak och liknande produkter (2018:2088) hos Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd

Länsstyrelsens beslut

Efter genomförd tillsyn noterar Länsstyrelsen följande *brister*:

- Tillfälliga beslut i avvaktan på nämndbeslut har inte tidsbegränsats och har inte heller föregåtts av en skriftlig ansökan.
- En person med betydande inflytande (PBI) har lämplighetsprovats trots att det inte framkommer i tjänsteutredningen varför denne bedömts vara en person med betydande inflytande i rörelsen.
- I beslut om detaljhandelstillstånd enligt LTLP framgår inte från vilket datum beslutet börjar att gälla.
- Mottagningsbevis skickas inte ut när ansökningar är kompletta.
- I två ärenden om detaljhandelstillstånd enligt LTLP har egenkontrollprogram godkänts som inte är anpassade efter nuvarande lagstiftning.
- I tre ärenden har uppgifter om låga inkomster hos PBI inte utretts tillräckligt.

Länsstyrelsen har även uppmärksammat följande *förbättringsområden*:

- Att en uppdatering görs av riktlinjerna så att hänvisning sker till nu gällande tobakslag, lag om tobak och liknande produkter.

Bakgrund till tillsynen

Med stöd av 9 kap. 1 § alkohollagen och 7 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter (LTLP) har Länsstyrelsen i Stockholms län (Länsstyrelsen) genomfört tillsyn avseende Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Länsstyrelsens handläggning

Ett tillsynsbesök genomfördes den 7 september 2022 av Länsstyrelsens tillsynshandläggare Tim Ejdeskog och David Engstrand. Deltagande från Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor (SRMH) var tillståndshandläggarna Karolina Bäckström, Sara Pertow Schöldström, Anna de Wall, Jenny Edlund samt miljö- och hälsoskyddschef Martin Rodell.

Innan tillsynsbesöket hade Länsstyrelsen skickat frågeformulär som besvarats av Martin Rodell. På begäran av Länsstyrelsen skickade kontoret även in åtta stycken slumpvist utvalda ärenden rörande serveringstillstånd respektive detaljhandelstillstånd. Kontoret har även inkommit med styrdokument rörande verksamheten i form av tillsynsplan, riktlinjer och delegationsordning. Vid tillsynsbesöket fördes en diskussion med chef och handläggare utifrån de svar som lämnats i enkäten och de iakttagelser som gjorts vid granskning av styrdokument samt aktgranskning.

Utredningen har kommunicerats med SRMH för faktagranskning den 20 oktober.

SRMH:s arbete med att förenkla för företag

I ett särskilt uppdrag från regeringen framgår att Länsstyrelsen ska främja att kommunerna i sin handläggning avseende alkohollagstiftningen frivilligt agerar för ett förenklat företagande. Vid tillsynen ställdes frågor gällande arbetet med digitalisering och e-tjänster som ett led i att förenkla för företag. Länsstyrelsen har även tittat på SRMH:s hemsida. Genom hemsidan är det möjligt att ansöka om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd samt att anmäla ändringar i befintliga tillstånd. På hemsidan finns även annan information som riktar sig till företagare och allmänheten om bl.a. handläggningstider, avgifter och undantag från bestämmelserna om serveringstillstånd.

Vid aktgranskningen noterade Länsstyrelsen att sökandena inkommit med registreringsbevis samt utdrag från Bolagsverket avseende styrelseledamöters uppdrag i andra bolag. De aktuella uppgifterna efterfrågas såsom bilagor i olika ansökningsmallar. Vid tillsynsbesöket framkom att handläggarna har tillgång till ett flertal kreditupplysningstjänster och att dessa uppgifter kan inhämtas på ett enkelt sätt. Handläggarna meddelade att uppgifterna inte borde efterfrågas i samband med nya ansökningar och att aktuella mallar kommer att revideras.

Organisation

SRMH ansvarar för handläggning och tillsyn enligt alkohollagen och LTLP i kommunerna Täby, Vaxholm, Lidingö, Vallentuna och Norrtälje. Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd är ansvarig kommungemensam nämnd för Täby kommun och Vaxholms stad.

Arbetsätt och rutiner m.m.

Det finns för närvarande fyra heltidstjänster (cirka 400 %) som arbetar med tillsyn och tillståndsgivning rörande serveringstillstånd, detaljhandel med folköl, detaljhandel och partihandel med tobaksvaror samt ärenden rörande e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Handläggarna upplever att de hinner med att sköta sina arbetsuppgifter.

Det finns rutiner som beskriver hur handläggarna ska agera vid hotfulla situationer och de har inte blivit utsatta för hot eller otillbörlig påverkan i sin tjänsteutövning. Vid yttre tillsyn av serveringstillstånd genomförs tillsynen alltid två och två. Vid yttre tillsyn avseende tobak- och e-cigarettförsäljning genomförs tillsynen i regel två och två. I undantagsfall kan tillsyn dock genomföras ensamt i vissa butiker efter en riskbedömning. Överfallslarm finns att tillgå och används oftast.

Handläggarna upplever att nämnden har förtroende för handläggarnas bedömningar och att näringspolitiska företrädarna inte påverkar besluten.

Tillsynsplan och övergripande styrdokument

Nämnden har antagit en tillsynsplan för år 2022 som omfattar både alkohollagen och LTLP.

Av tillsynsplanen framgår att alla serveringsställen med stadigvarande tillstånd ska få ett tillsynsbesök per år. Serveringsställen med senare serveringstid bör få mer än ett tillsynsbesök per år. Verksamheter med detaljhandelsförsäljning av tobak eller folköl bör i normalfallet få ett tillsynsbesök per år. Enligt tillsynsplanen ska även alla tillståndshavare (alkohol och tobak) kontrolleras genom inre tillsyn varje år. Tillsynsplanen följs upp genom en årlig redovisning för nämnden.

Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd har antagit riktlinjer för serveringstillstånd. I riktlinjerna hänvisas det till den gamla tobakslagen som upphörde att gälla 2019. Riktlinjerna finns lättillgängliga för allmänheten på hemsidan.

Det finns skriftliga rutiner för handläggning av ansökningar gällande serveringstillstånd och tobakstillstånd. Handläggarna använder en digital tillsynsapp som innefattar checklista med kontrollpunkter för yttre tillsyn (serveringstillstånd och detaljhandel).

Ansvarsfull alkoholservering

Av riktlinjerna framgår att beslut om serveringstid efter kl. 01:00 ska förenas med villkor om att serveringspersonal ska genomgå utbildning i ansvarsfull alkoholservering. SRMH arrangerar utbildningen en gång per år.

Tillsyn

I Vaxholm och Täby finns totalt 88 serveringsställen med tillstånd för allmänheten och 8 tillstånd för slutna sällskap. Tillsynsfrekvens de senaste åren enligt nedan:

2021: 71 tillsynsbesök

2020: 51 tillsynsbesök

2019: 81 tillsynsbesök.

Det finns 46 försäljningsställen med tillstånd för tobaksvaror.

2021: 17 tillsynsbesök

2020: 10 tillsynsbesök

2019: 37 tillsynsbesök

Kontrollköp har tidigare utförts regelbundet men inte blivit av sedan pandemin. Kontoret planerar nya kontrollköp framöver.

Länsstyrelsens aktgranskning av tillståndsprövningen

I SRMH granskade Länsstyrelsen åtta ärenden enligt alkohollagen och sju ärenden enligt LTLP, varav ett åtgärdsärende. Av ärendegranskningen framkom följande.

Den ekonomiska granskningen är i regel god och relevant kommunikering sker med sökanden under ärendets gång. I de flesta ärendena framgår det av tjänsteutlåtandet vilka personer som bedömts vara PBI. Händelser som påverkar ärendet noteras i tjänsteanteckningar.

Mottagningsbevis har endast skickats i ett ärende.

I flera av de granskade ärendena har kontoret beviljat tillfälliga tillstånd i avvaktan på nämndbeslut. Det framkommer inte hur länge dessa tillfälliga tillstånd gäller. I ett par fall framkommer inte heller tydligt att det rör sig om tillfälliga beslut. De tillfälliga besluten har inte föregåtts av en ansökan.

I tre ärenden finns villkor om utrymningstider i beslutet som inte finns med i tillståndsbeviset.

En suppleant som är firmatecknare har inte prövats fullt ut genom remiss till polisen. Det framgår inte av tjänsteskrivelsen att personen är PBI.

I ett ärende har en suppleant prövats som PBI, trots att personen inte är aktieägare eller har firmateckningsrätt, det framgår inte heller av ärendet varför personen har prövats.

I tre ärenden om serveringstillstånd har remissvaret från Skatteverket visat på låga eller inga inkomster gällande personerna som prövats. Det har inte utretts hur dessa har försörjt sig eller om det funnits andra inkomster.

I ett ärende saknas aktiebok samt utredning av ägarförhållanden.

I två ärenden saknas uppgifter om antal sittplatser på tillståndsbeviset.

I två ärenden om detaljhandelstillstånd enligt LTLP har egenkontrollprogram (EKP) inlämnats som hänvisar till den tidigare tobakslagen som inte längre gäller.

I nämndens beslut om detaljhandelstillstånd framkommer inte från när besluten börjar att gälla.

Länsstyrelsens bedömning

Villkor och tillståndsbevis

I tre ärenden gällande serveringstillstånd finns villkor i beslutet som inte återfinns i tillståndsbeviset. Av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillståndsbevis Fohms 2014:6 3 § framkommer att ett tillståndsbevis enligt alkohollagen ska innehålla uppgifter om de villkor som kommunen meddelat i sitt beslut. Det är viktigt att de villkor som kommunen beslutat om i samband med tillståndsgivningen även står i tillståndsbeviset under rubriken "Villkor" samt att formuleringen är densamma i både beslut och bevis så att det blir tydligt för tillståndshavaren liksom för övriga tillsynsmyndigheter. Det är även viktigt att uppgift om antal sittplatser finns med i tillståndsbeviset.

SRMH utfärdar även tillståndsbevis i samband med beslut om detaljhandelstillstånd enligt LTLP. Det finns dock inget krav i LTLP om att utfärda tillståndsbevis på samma sätt som i alkohollagen. Därmed finns heller inga föreskrifter eller allmänna råd gällande detta från Folkhälsomyndigheten. Tillståndsbeviset blir därför inget juridiskt bindande dokument som styrker att tillståndshavaren har ett

detaljhandelstillstånd. Även om det inte finns något formellt hinder att utfärda tillståndsbrev i beslut fattade enligt LTLP, är det inget som Länsstyrelsen rekommenderar. Eftersom endast ett fåtal kommuner rutinmässigt utfärdar tillståndsbrev finns en risk att det blir otydligt för tillståndshavare som har detaljhandelstillstånd i flera kommuner.

Tillfälliga beslut

SRMH beviljar i regel tillfälliga beslut i avvaktan på nämndens beslut. I två ärenden saknas information om hur länge dessa tillfälliga beslut gäller. Ett tillfälligt beslut behöver tidsbegränsas och det måste framgå att det rör sig om ett tillstånd begränsat i tid. Annars är det att betrakta som ett stadigvarande tillstånd.

Enligt 8 kap. 10 § alkohollagen ska en ansökan om serveringstillstånd göras skriftligen. De tillfälliga besluten i avvaktan på nämndbeslut har inte föregåtts av skriftliga ansökningar. Länsstyrelsen anser att hanteringen av de tillfälliga besluten i avvaktan på nämndbeslut behöver formaliseras mer.

Personer med betydande inflytande

Ett tillstånd får endast beviljas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. En kommun måste därför lämplighetspröva de personer som har ett betydande inflytande i bolaget.

Exempel på PBI i ärenden om serveringstillstånd och försäljningstillstånd för tobak är verkställande direktör, styrelseledamot eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att omfattas av prövningen som PBI, exempelvis en person som finansierat verksamheten genom utlån av pengar. Kommunen har endast rätt att lämplighetspröva, genom att begära uppgifter från bland annat Skatteverket och polis, de personer som faktiskt har ett betydande inflytande i bolaget.

I ett ärende har en suppleant lämplighetsprövats utan att det framkommit på vilket sätt den har inflytande. I ett annat ärende har en suppleant som bedömts vara PBI inte prövats med remiss till polisen.

Styrelsesuppleanter ingår inte i kretsen av personer som regelmässigt bör lämplighetsprövas, såvida inte suppleanten har en generalfullmakt att företräda bolaget, ett betydande ägarinflytande eller i övrigt har sådan ställning att ett bestämmande inflytande föreligger. En lämplighetsprövning blir först aktuell om en suppleant, som saknar betydande inflytande i övrigt inträder i styrelsearbetet.

Länsstyrelsen anser att det i ärenden om serveringstillstånd och tobakstillstånd tydligt måste framgå vilka personer som bedöms vara PBI:er, samt av vilken anledning, särskilt i de fall en suppleant bedöms vara PBI då de vanligtvis inte har ett sådant inflytande att de ska lämplighetsprövas.

Beslut enligt LTLP

I beslutet om detaljhandelstillstånd enligt LTLP framgår inte från när beslutet börjar gälla. Ett beslut som fattas enligt LTLP gäller inte per automatik omedelbart. Det är därför viktigt att det framgår av beslutet från vilket datum det börjar gälla om det ska gälla omedelbart och inte när det vunnit laga kraft, det vill säga tre veckor efter att beslutet kommit den sökande till del och besvärstiden löpt ut. Om besluten ska gälla omedelbart behöver det framgå av besluten. Länsstyrelsen bedömer att beslutsmallarna behöver justeras och lägga till information gällande från när besluten ska gälla.

Mottagningsbevis

Endast i ett av de granskade ärendena har mottagningsbevis skickats när ärendet är komplett.

Enligt 4 kap. 2 § förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till den sökande när en fullständig ansökan kommit in och innehållet i ett sådant bevis. När det gäller beslut om tillstånd att sälja tobak enligt lag om tobak och liknande produkter framgår det av 4 kap. 1 § förordning om tobak och liknande produkter att kommunen ska fatta beslut i ett ärende om försäljningstillstånd enligt 5 kap. 1 § LTLP inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Gällande beslut om serveringstillstånd enligt alkohollagen framgår det av 5 § alkoholförordning (2010:1636) att kommunen ska fatta beslut inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen.

Om det är nödvändigt på grund av utredningen, får kommunen besluta att handläggningstiden ska förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska innan den ursprungliga tidsfristen gått ut informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs. Ett beslut om att förlänga tidsfristen får inte överklagas.

Av 8 § lag om tjänster på den inre marknaden ska behörig myndighet ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in. Mottagningsbeviset ska innehålla information om

1. tidsfrist som avses i 7 § och, i förekommande fall, följden av att ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist, och
2. möjligheterna till rättslig prövning av beslut.

Egenkontrollprogram

I två ärenden har sökanden lämnat in ett EKP som enligt Länsstyrelsens bedömning inte är anpassat efter nuvarande lagstiftning. Programmet hänvisar till den tidigare tobakslagen som upphävdes 2019.

Enligt 5 kap. 6 § LTLP ska den som bedriver tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror eller gränsöverskridande distansförsäljning utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Av 5 kap. 7 § samma lag framgår att till ansökan om tillstånd enligt 3 § eller registrering enligt 5 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens prövning och tillsyn eller Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas.

EKP utgör en grundläggande del av underlaget för beslut i tillståndsfrågan. En ansökan kan avslås såväl på den grund att EKP saknas eller att inlämnat EKP inte är lämpligt. Ett EKP som är upprättat efter bestämmelserna i den förra tobakslagen är enligt Länsstyrelsens bedömning i regel inte lämpligt för att bevilja detaljhandelstillstånd enligt nuvarande lagstiftning.

Granskning av låga inkomster

I tre ärenden om serveringstillstånd har remissvaret från Skatteverket visat på låga eller inga inkomster gällande personerna som prövats. Det har inte utretts hur dessa har försörjt sig eller om det funnits andra inkomster.

I de fall remissvaret från Skatteverket visar att en PBI deklarerat låga eller inga inkomster de senaste åren, behöver detta utredas vidare. En PBI måste kunna styrka på vilket sett försörjning har skett. Detta för att utesluta att försörjning skett med oskattade medel.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Janna Öhd med tillsynshandläggare David Engstrand som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillsynshandläggare Tim Ejdeskog deltagit.

Kopia till
Folkhälsomyndigheten