



Malmö stad

## Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

Tillståndsenheten

YTTRANDE

Datum

2019-08-08

Vår referens

Kajsa Gustafsson

Direkttelefon

040-34 57 84

**Till Förvaltningsrätten**

**Box 4522**

**203 20 MALMÖ**

KAMMARRÄTTEN I  
GÖTEBORG  
Avdelning 1

INKOM: 2019-08-09

MÅLNR: 4292-19

AKTBIL: 10

Ärende: 78-2019-00370

### Yttrande i mål nr 4292-19 gällande överklagat beslut om återkallelse av serveringstillstånd, Golfrest Syd AB

Med anledning av föreläggande i rubricerat mål vill arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott anföra följande.

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 7 juni 2019, mål nr 5937-19, har överklagats av Golfrest Syd AB till Kammarrätten i Göteborg. Bolaget anser att beslutet inte fattats i behörig ordning då arbetsmarknads- och socialnämnden inte haft rätt att delegera beslutet till dess arbetsutskott.

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser inte att förvaltningsrättens avgörande ska ändras på det sätt som begärs i överklagandet. Nämnden anser, med följande argument, att ett beslut om återkallelse av ett serveringstillstånd kan delegeras från en nämnd till ett arbetsutskott.

(1) Klaganden menar att arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott inte haft laglig rätt att fatta beslut om återkallelse av bolagets serveringstillstånd och hänvisar till kommunallagens 6 kap. 38 § där det framgår att beslutsrätten inte får delegeras när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Bestämmelsen ska ses ur ett verksamhetsperspektiv. I kommunens uppgifter ingår normalt att fatta beslut enligt alkohollagen. Det är därför endast om det enskilda ärendet av någon anledning är principiellt viktigt som det inte omfattas av möjligheten till delegering, se vidare bilaga 1, SKL: s cirkulär SKL 2010:77. Förevarande ärende anses inte vara av principiell beskaffenhet. Bolaget är inte i närheten av att uppfylla kravet på ekonomisk lämplighet i alkohollagens 8 kap. 12 §. Arbetsordningen i de flesta större kommuner är sådan att beslut om återkallelser delegeras av nämnd till utskott. En annan ordning vore en sådan administrativ börda att kravet om effektivitet i den kommunala förvaltningen gravt skulle åsidosättas. Risken är att en alltför stor del av nämndens tid skulle ägnas åt rena rutinärenden. Inte minst sedan det även vad gäller försäljning av tobak införts en tillståndsplikt med en möjlighet att återkalla tillstånd.

(2) Förvaltningsrätten i Malmö kom den 8 november 2013 i mål nr 7478-13 fram till att det inte finns något delegationsförbud när det gäller serveringstillstånd.

Förvaltningsrätten konstaterade att det av förarbetena till aktuell bestämmelse framgår att det vid denna bedömning ska göras en avvägning mellan demokratiaspekter och kravet på effektivitet i den kommunala förvaltningen och att delegation får förekomma i ärenden som är av rutinartad beskaffenhet (se prop. 1975/76:187 s 260). Enligt förvaltningsrättens mening fick sakfrågan om återkallelse anses utgöra ett sådant rutinärende som får delegeras. Beslutet att återkalla bolagets serveringstillstånd ansågs således inte vara av sådan principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och socialnämnden hade därför rätt att delegera beslutet till ett tillståndsutskott.

(3) Av förarbete till den numera upphävda tobakslagen (prop. 2009/10:207 s. 19) framgår att kommunen har möjlighet att delegera beslut om sanktioner, inklusive försäljningsförbud, till ett utskott eller en anställd inom kommunen. En återkallelse av ett serveringstillstånd kan jämföras med ett beslut om försäljningsförbud enligt tobakslagen. Av förarbete till lagen om tobak och liknande produkter som trädde i kraft den 1 juli 2019 framgår att försäljningsförbudet ersatts av en möjlighet att återkalla försäljningstillstånd. Vidare uttalas att det nya sanktionssystemet, med möjligheten att återkalla ett försäljningstillstånd inte bör medföra några konsekvenser av betydelse för det kommunala tillsynsarbetet. (prop. 2017/18:156 s. 76 och 159).

(4) Av 6 kap. 38 § kommunallagen framgår att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot *enskilda*. Kommunen menar att enskilda i detta sammanhang avser enskilda *kommunmedlemmar* och inte näringsidkare (prop. 1990/91:117 s. 103). I propositionen till kommunallagen befästs tolkningen att myndighetsutövning mot enskilda ska avse privatpersoner (prop. 2016/17:171 s. 378). Paragrafen är överförd från den äldre till den nya kommunallagen utan ändring i sak. En näringsidkare kan inte sägas lida skada på samma sätt som en enskild.

Förvaltningsrätten i Malmö har i dom med mål nr 6059-19 kommit fram till att beslut om återkallelser är så ingripande att ett sådant beslut inte får delegeras från nämnd till utskott, dvs. en motsatt slutsats än den som dras i ovan omnämnd dom med mål nr 7478-13. Det är viktigt att frågan noggrant prövas av kammarrätten, då ett bifall av överklagandet kan få stora konsekvenser för kommunernas arbetsordning.

#### *Bolagets ekonomiska misskötsamhet*

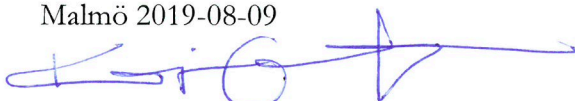
Det råder inga tvivel om att bolaget inte uppfyller kraven om ekonomisk lämplighet i 8 kap. 12 § alkohollagen. Bolaget meddelades en varning i oktober 2017 på grund av att bolaget drevs i likvidationspliktigt skick. Den betydande ekonomiska misskötsamheten har därefter fortsatt. Bolaget har drivits i likvidationspliktigt skick sedan 2013, underskottet i bolaget uppgick i december 2017 till 700 000 kronor, bolaget har upprepat inkommit med restaurangrapporter för sent och har vid upprepade tillfällen betalat skatt för sent. Det finns även oklarheter vad gäller finansieringen av ett genomfört aktieägartillskott.

Företrädaren för bolaget, ensam bedömd som en person med betydande inflytande, uppfyller under inga omständigheter kravet på lämplighet i alkohollagen. Utöver att Johan Hinton missskött det bolag om vilket det nu är fråga, var Johan Hinton verkställande direktör i ett närstående bolag, Hinton City Golf AB, när detta bolag försattes i konkurs 2017. Bolaget hade då restförts för skulder på belopp överstigande 650 000 kronor och någon kontrollbalansräkning hade inte upprättats trots att

bolagets egna kapital var förbrukat. Johan Hinton har därtill betalat skatt för sent vid sju tillfällen.

Misskötsamheten har pågått under en avsevärd tidsperiod och bolaget har på så vis kunnat skaffa sig otillbörliga krediter och konkurrensfördelar (prop. 1994/95:89 s. 102 ff.). Om en tillståndshavare tidigare har tilldelats en varning och gör sig skyldig till en ny förseelse som inte endast är bagatellartad eller underlåter att rätta till missförhållanden som föranlett varningen bör det övervägas att dra in tillståndet (prop. 2009/10:125 s. 117). Tillståndshavaren har gjort sig skyldig till allvarliga förseelser efter varningen som inte endast är bagatellartade och har inte rättat till de missförhållanden i bolaget som rått sedan 2013.

Malmö 2019-08-09



Kajsa Gustafsson  
Enhetschef

Bilaga:

1. SKL cirkulär, SKL 2010:77

# En ny alkohollag (SKL:s cirkulär) (SKL 2010:77)

## En ny alkohollag

### Bakgrund

En ny alkohollag (SFS 2010:1622) träder i kraft den 1 januari 2011. Lagtexten bifogas, se bilaga 1. Den nya alkohollagen ersätter den gamla alkohollagen (1994:1738) och lagen (1991:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. De huvudsakliga förarbetena till den nya lagstiftningen finns i rskr. 2010/11:36, bet. 2010/11:SoU4, prop. 2009/10:125 En ny alkohollag samt SOU 2009:22 En ny alkohollag. Det bör uppmärksammas att socialutskottet i sitt betänkande 2010/11:SoU4, föreslagit ett antal ändringar i regeringens förslag till lag och följdändringar med anledning av lagstiftning som skett efter det att propositionen lämnades till riksdagen.

I propositionen (s.145 f.) finns ett avsnitt med EU-rättsliga aspekter där regeringen redogör för att förslagen om handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat innehåller ett flertal begränsningar av handeln. Inom EU finns ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke harmonierade området (dir. 98/34/EG). Enligt direktivet ska länderna som ingår i proceduren anmäla förslag till nya tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen, vilket regeringen gjort. När en anmälan görs påbörjas i regel en frysningstid om tre månader under vilken den tekniska föreskriften inte får antas. Kommissionen och medlemsstaterna har möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. I vissa fall kan sådana reaktioner förlänga frysningstiden. Under ärendets beredning i socialutskottet lämnade Italien in ett s.k. detaljerat yttrande (artikel 9.2 i dir. 98/34/EG) vilket medförde att Sverige råkade ut för en frysningstid under ett antal månader något som i sin tur försenat riksdagens lagstiftningsarbete.

Först den 1 december 2010 beslutade riksdagen att bifalla utskottets förslag. Detta innebär dessvärre en mycket kort förberedelsetid för kommunerna när det gäller tillämpningen av den nya lagstiftningen. Vår avsikt med detta cirkulär är bl.a. att ge kommunerna vägledning frågor man kan komma att ställas inför med anledning av den nya lagstiftningen. Det är bl.a. angeläget att kommunerna uppmärksammar behovet av att anta nya taxor anpassade till den nya lagstiftningen.

### Förändringar i alkohollagstiftningen

Den nya alkohollagen ersätter både den gamla alkohollagen (1994:1738) och lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. Skälet för detta är att båda lagarna har sin grund i alkoholpolitiska överväganden och att man vill tydliggöra sambandet med de alkoholpolitiskt motiverade reglerna och syftet att skydda folkhälsan. Även om flertalet av bestämmelserna har förts över från de gamla lagarna, har den nya lagen fått en modernare utformning och ett modernare språk.

De största sakliga förändringarna i den nya lagstiftningen gäller reglerna kring serveringstillstånd:

- Cateringföretag kan få ett stadigvarande serveringstillstånd.



- Rumsservering tillåts uttryckligen på hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd.
- Flera tillståndshavare kan medges serveringstillstånd för gemensamt serveringsutrymme.
- Kraven på köksutrustning och matutbud moderniseras. En restaurang behöver inte längre servera varm mat för att få serveringstillstånd. Däremot ska serveringslokalen ha ett kök och det ska finnas ett varierat utbud av maträtter.
- Den som söker serveringstillstånd ska avlägga ett prov för att visa att han eller hon har tillräcklig kunskap om alkohollagen.
- För brott mot reglerna om serveringstillstånd införs en ny sanktion - erinran - som en lindrigare åtgärd än varning. Vid allvarigare förseelser kan återkallelse ske utan varning.
- Provsmakning tillåts i samband med mässor och liknande tillställningar som riktar sig till allmänheten. Även på gårdar med egen tillverkning av alkoholdrycker blir provsmakning tillåtet.
- Det blir tillåtet att krydda brännvin och servera som snaps på sitt eget serveringsställe.
- Kommunerna ska ha riktlinjer för serveringstillstånd och en tillsynsplan. Tillsynsplanen ska ges in till länsstyrelsen

Andra förändringar är bland annat att den så kallade bjudregel, som tillåter att man i undantagsfall bjuder ungdomar på alkohol trots att de inte har uppnått tillåten ålder, förtydligas. Grundregeln är fortfarande att det inte är tillåtet att bjuda unga på alkohol. I fortsättningen får man endast bjuda på en mindre mängd alkohol om den dricks på platsen, under ordnade förhållanden och med hänsyn till bland annat den ungas ålder och utveckling.

När det gäller marknadsföring av alkoholdrycker utvidgas de regler som i dag gäller för bilder i tidningsannonser till att gälla all marknadsföring, oavsett kanal. Det betyder att till exempel att Internet och affischer omfattas av reglerna. Bestämmelserna kring teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat förs in i alkohollagen.

Systemet med tillstånd för tillverkning av sprit och alkoholdrycker tas bort och ersätts i alkohollagen med en rätt för den som är godkänd som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare enligt reglerna i lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS) att bedriva tillverkning.

Tillstånden för införsel, försäljning och inköp av teknisk sprit avskaffas och ersätts i alkohollagen med en rätt för den som är godkänd upplagshavare enligt bestämmelserna i LAS att bedriva handel med teknisk sprit. Den som enligt alkohollagen har rätt att sälja teknisk sprit får även köpa samt införa, importera, föra ut eller exportera sådana varor. För fullständigt denaturerad teknisk sprit ska gälla fri handel, utan krav på tillstånd för införsel eller försäljning.

Genom en ändring i lagen (2007:592) om kassaregister kommer undantaget för torg- och marknadshandel inte att gälla för den som har tillstånd för servering till allmänheten, fränsett fall där försäljningen är av obetydlig omfattning.

# Kommunens verksamhet rörande alkohol

En viktig förutsättning för den restriktiva alkoholpolitiken och skyddet för folkhälsan är att samhället har en effektiv kontroll av att lagar och regler följs. När det gäller hanteringen av alkohol har flera myndigheter tillsyns- och kontrolluppgifter. Statens folkinstitut ansvarar för den övergripande tillsynen av att alkohollagens bestämmelser efterlevs. Länsstyrelserna har tillsyn inom länet och biträder kommunerna med råd. För kontrollen av den direkta åtkomsten till alkoholdrycker, vid sidan av Systembolagets försäljning, är kommunernas och polisens tillsyn av serveringsverksamhet och av folkölsförsäljning centrala. Konsumentverket ansvarar för övervakningen av att de regler som gäller för marknadsföring av alkoholdrycker följs. När det gäller detta tillsynsansvar föreslås inga förändringar mot vad som gäller idag.

## Serveringstillstånd

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs tillstånd av den kommun där serveringstället är beläget (serveringstillstånd). Ansökan om serveringstillstånd ska göras skriftligen.

De detaljerade reglerna om serveringstillstånd framgår av 8 kap. alkohollagen, som innehåller vissa nyheter i förhållande till vad som gällt tidigare.

För att få serveringstillstånd ska den sökande, utöver att visa att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämplig att bedriva verksamheten, i fortsättningen genom att avlägga ett prov visa att han eller hon har tillräckliga kunskaper om alkohollagen och anslutande föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om prov och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.

Bestämmelsen om olägenheter i fråga om ordning och nykterhet kompletteras med ett tillägg som särskilt framhåller serveringsställets belägenhet. Avsikten med detta är att ge större eftertryck åt att det är närheten till särskilt utpekade miljöer som typiskt sett innebär risker för uppkomsten av olika alkoholrelaterade olägenheter, t.ex. platser där ungdomar vistas eller samlas, redan etablerade missbruks- eller brottsbelastade miljöer, trafikleder, utpräglade bostadsområden där buller från serveringsstället kan ge upphov till störningar m.m.

I tillståndsärendena ska yttrande från polismyndighet inhämtas även beträffande tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten innan tillstånd meddelas, med undantag bara för arrangemang av obetydlig omfattning. Bestämmelsen om att en serveringslokal ska vara lämplig för sitt ändamål från brandsäkerhetssynpunkt utsträcks vidare till att omfatta även lokal som används för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande serveringstillstånd.

## Information och riktlinjer

En nyhet i lagstiftningen är att det föreskrivs att kommunen ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt lagen med tillhörande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen, 8 kap. 9 § alkohollagen.

Enligt regeringen är omsorgsfullt utarbetade kommunala riktlinjer för serveringstillstånd till gagn för de sökande genom att han eller hon på förhand kan bedöma om en tänkt etablering kan ges tillstånd. Sådana riktlinjer är också avsedda att utgöra ett handfast stöd i kommunens beredning av

ansökningsärenden och att bidra till att ansökningar om serveringstillstånd handläggs effektivt och likformigt. Ett dokument med riktlinjer bör enligt regeringen dels innehålla en redogörelse för vad som gäller enligt lagen och anslutande föreskrifter, dels en redogörelse för de omständigheter som hänsynen till lokala förhållanden ger anledning till. Syftet med riktlinjerna är att åstadkomma en likabehandling inom kommunen av tillståndsansökningar och att skapa en förutsebarhet. Det ska tydligt framgå för såväl den som söker serveringstillstånd som för allmänheten vad som gäller i kommunen. För att såväl polismyndighetens yttrande som miljöförvaltningens ska få en ökad tyngd i beslutsprocessen anser regeringen att riktlinjerna också bör innehålla tydliga och konkreta besked om vad som gäller i detta avseende. Regeringen betonar dock att de kommunala riktlinjerna inte får vara så långtgående att de får karaktären av normgivning och att varje tillståndsansökan måste prövas för sig.

## Beslut om taxa

---

Kommunen får enligt 8 kap. 10 § i lagen ta ut avgift för tillståndsprovningen. Med provning avses alla de typer av provningar som kan bli aktuella såsom exempelvis stadigvarande tillstånd, tillfälligt serveringstillstånd eller tillstånd för att anordna provsmakning av alkohol drycker för enstaka period. I begreppet provning ingår också enligt förbundets åsikt även kommunens godkännande av den lokal som för varje tillfälle ska anmälas till kommunen av den som har stadigvarande serveringstillstånd till att bedriva cateringverksamhet.

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl. För att kommunen ska kunna ta ut avgifter för kontrollen krävs att kommunfullmäktige beslutar om en taxa.

När det gäller principer för avgiftssättningen finns inga särskilda regler i alkohollagen utan kommunallagens (KL) bestämmelser om självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och förbudet mot retroaktivt verkande beslut gäller vid fastställande av taxan.

I cirkulär 1995:69 Ansöknings- och tillsynsavgifter enligt alkohollagen (cirkulär databasen på [www.skl.se](http://www.skl.se)), som togs fram av Svenska Kommunförbundet i och med tillkomsten av den alkohollag (1994:1738) som nu upphör, finns mallar och räkneexempel som alltjämt är användbara som underlag för kommunens framtagande av avgifter enligt nya alkohollagen (2010:1622). Kommunen får besluta om de i cirkuläret angivna beloppen bör räknas upp med iakttagande av de principer för kommunala taxor som ska tillämpas.

## Självkostnadsprincipen

---

För avgiftsuttag i kommunal verksamhet gäller som huvudregel självkostnadsprincipen som uttrycks i 8 kap. 3 c KL - kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Regeln syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har inte någon betydelse för tillämpningen av principen.

Självkostnadsprincipen innebär att en kommun inte får ta ut avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Syftet med principen är att hindra kommunen från att utnyttja den monopolposition som den ofta befinner sig i. Klara överuttag som inte inom rimlig tid balanseras med underskott eller på annat sätt, medför i princip återbetalningsskyldighet.

Enligt rättspraxis har självkostnadsprincipen fått karaktären av en målsättningsprincip, som innebär

att syftet med en verksamhet inte får vara att ge vinst. Under en längre tid får det totala avgiftsuttaget inte överstiga de totala kostnaderna för en verksamhet (se Petersén m.fl. - Kommunallagen, kommentarer och praxis, 2006, s. 351). Härigenom har kommunerna fått en viss handlingsfrihet när det gäller beräkningen av självkostnaden. Kommunen är emellertid inte skyldig att helt avgiftsfinansiera sina verksamheter även om det finns ett direkt lagstöd för avgiften.

Vid beräkningen av självkostnaderna får utöver externa kostnader alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till tas med. Exempel på direkta kostnader är personalkostnader, personalomkostnader (pensionskostnader), material och utrustning, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader bör också räknas med (se prop. 1993/94:188 s. 85, Lokal demokrati).

I självkostnaden ingår också kostnader för exempelvis tolk och andra kostnader som uppstår i samband med att sökanden ska genomföra det enligt alkohollagen erforderliga kunskapsprovet.

## Likställighetsprincipen

Av betydelse för avgiftsuttaget i enskilda fall i kommunal verksamhet är den s.k. likställighetsprincipen som uttrycks i 2 kap. 2 § KL - kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Bestämmelsen innebär att särbehandling av vissa kommunmedlemmar eller grupper av medlemmar endast är tillåten på objektiva grunder. Likställighetsprincipen innebär vid fördelning av avgifter att lika avgift ska utgå för lika prestation eller att kommunmedlemmar som befinner sig i motsvarande läge ska betala samma avgifter. Värt att nämna är att likställighetsprincipen i detta sammanhang ska tillämpas så att alla som söker tillstånd i en och samma kommun ska behandlas lika, dvs. få samma avgift.

Likställighetsprincipen medger inte någon inkomstomfördelande verksamhet. Däremot finns det inga hinder mot att differentiera avgifterna med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika prestationer. Det kan till exempel betyda att kommunen tar ut en högre avgift när ett cateringföretag anmäler för första gången en lokal för godkännande, medan kommunen endast tar en mindre avgift om cateringföretaget anmäler samma lokal vid ett senare tillfälle. Inom vissa ramar tillåts även schabloniserade taxor (se prop. 1993/94:188 s. 87).

## Retroaktivitetsförbudet

Kommunfullmäktige ska ha fattat beslut om taxorna innan de börjar tillämpas. Förbudet mot kommunala beslut med tillbakaverkande kraft finns i 2 kap. 3 KL - kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

## Överklagande av taxebeslut

Kommunfullmäktiges beslut om taxan (eller efter delegation, kommunal nämnds beslut om indexuppräknings av taxan) kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. KL. Varje kommunmedlem har rätt att få lagligheten av sådant beslut prövat. Överklagande ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då justering av fullmäktiges protokoll tillkännagavs på kommunens anslagstavla.

Det bör observeras att kommunens beslut om taxa inte behöver vinna laga kraft innan taxan börjar tillämpas. Taxan kan börja gälla tidigast från den tidpunkt då protokollet med beslutet har justerats. Om en överklagad taxa börjar tillämpas och taxan sedermera blir upphävd av domstol genom en dom som vinner laga kraft så kan kommunen komma att bli återbetalningsskyldig för överdebiteringar.

## Avgiftsbeslut i enskilda ärenden

Tillämpningen av taxan och avgiftsdebiteringen i enskilda fall ankommer på den eller de nämnder som svarar för uppgiften ifråga - i de fall flera nämnder i en kommun utövar tillsyn enligt viss lagstiftning bör samråd ske mellan nämnderna om hur debiteringen av avgifter ska gå till. I de fall en avgift framgår direkt av taxan är det mycket som talar för att avgiftsdebiteringen utgör ren verkställighet. Något särskilt avgiftsbeslut behöver då inte fattas, utan det räcker med att avgiften skickas ut till verksamhetsutövaren. Men när bestämmandet av avgiften innehåller självständiga bedömningar medför det att debiteringen inte bör betraktas som ren verkställighet utan särskilt beslut bör fattas, exempelvis angående skäligheten i nedlagd tid på ett ärende eller beaktande av skäl för nedsättning eller jämkning av avgift. Särskilt beslut bör också fattas om verksamhetsutövaren begär det, så att denne får möjlighet att överklaga beslutet.

## Återkallelse och andra sanktioner

En återkallelse är, enligt regeringen, en synnerligen ingripande åtgärd och bör förekomma endast i de allvarigaste fallen. En mildare påföljd för innehavare av serveringstillstånd, erinran, har därför införts i den nya alkohollagen. Erinran eller varning ska vara ett förstahandsalternativ vid överträdelse av bestämmelserna i alkohollagen. I allvarigare fall ska återkallelse kunna ske utan föregående varning. Om flera tillståndshavare har utnyttjat ett gemensamt serveringsutrymme enligt 8 kap. 14 § andra stycket alkohollagen får i stället tillståndet för gemensamt serveringsutrymme återkallas, om det inte kan utredas vilken tillståndshavare som är ansvarig för en händelse som ska föranleda återkallelse av serveringstillståndet.

Erinran ska kunna användas vid lindriga förseelser. Därmed är inte avsikten att varje förseelse ska medföra påföljd; det kan ju röra sig om missförstånd eller av andra skäl te sig som en ursäktlig förseelse. Om det uppenbarligen rör sig om ett enstaka tillfälle bör påföljd också kunna avstås.

Varning bör komma i fråga som en påföljd vid överträdelser som är allvarliga, dock inte i sådan grad att en återkallelse ter sig nödvändig. Det kan röra sig om brister i ekonomiskt hänseende eller personlig lämplighet, servering av underårig samt upprepade förseelser av i och för sig lindrig art. Om någon har fått flera erinringar, särskilt om de avser samma typ av förseelse, bör varning tillgripas vid ett upprepande.

Om en tillståndshavare tidigare har tilldelats en eller flera varningar och gör sig skyldig till en ny förseelse som inte endast är bagatellartad, eller underlåter att rätta till missförhållande som föranlett varning, bör man överväga att dra in tillståndet. Vid bedömningen bör man ta hänsyn till varningens eller varningarnas art samt vilken tid som förslutit mellan de olika händelser som föranlett denna eller dessa samt den aktuella förseelsen. Även med en ordning där påföljderna kan trappas upp successivt är det uppenbart att det finns tillfällen då återkallelse måste ske utan föregående varning.

## Delegering

Med delegering avses att nämnden överför självständig beslutanderätt, dvs. ger någon i uppdrag att fatta beslut på nämndens vägnar i vissa ärenden. Besluten gäller på samma sätt som om nämnden själv fattat dem. Beslut som fattas av en tjänsteman utan delegering i ärendet saknar laga verkan, dvs. det gäller inte.

Av 6 kap. 33 § KL följer att en nämnd får uppdra att fatta beslut på nämndens vägnar till

- ett utskott (avdelning) av nämnden, till exempel ett arbetsutskott eller ett alkoholutskott
- en enskild ledamot eller ersättare, till exempel ordförande
- en anställd inom kommunen. Denne behöver inte nödvändigtvis vara anställd hos den nämnd som delegerar beslutanderätten.

Det går inte att delegera till en grupp anställda eller till en grupp bestående av anställda och förtroendevalda att gemensamt fatta beslut, s.k. blandad delegering.

I 6 kap. 37 § KL finns en begränsad möjlighet till vidaredelegering. Nämnden kan således genom beslut ge förvaltningschef rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd. Förvaltningschefen får endast använda sin möjlighet till vidaredelegering på ett sådant sätt att nämnden hela tiden vet vem som har rätt att fatta beslut. Beslut som fattats med stöd av vidaredelegering ska anmälas till förvaltningschefen.

Lagstiftningen sätter vissa yttre gränser för delegeringen, men det innebär inte att nämnden alltid bör delegera allt som är tillåtet, exempelvis till handläggaren. En avvägning måste alltid göras mellan vad som är ändamålsenligt ur verksamhetssynpunkt, lämpligt med hänsyn till personalens kompetens och med hänsyn till att en del beslut är av ingripande karaktär för den enskilde m.m. I vissa fall bör beslutanderätten således läggas på politisk nivå, medan tjänsteman i arbetsledande ställning eller handläggande tjänstemän i andra fall är lämplig beslutsfattare.

## Delegationsbegränsningar i kommunallagen

Av 6 kap. 34 § KL följer att beslutanderätten inte får delegeras i följande ärenden

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet
- framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt
- ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåts till nämnden och
- vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Av 9 kap. 6 § alkohollagen framgår vissa begränsningar i delegeringsrätten.

Andra punkten innebär ett förbud mot delegering av yttranden med anledning av överklaganden av beslut som nämnden i dess helhet har fattat. Däremot är delegering möjlig om det överklagade



beslutet fattats efter delegering. Rätten att avge sådana yttranden kan delegeras till den som fattat det överklagade beslutet men däremot inte till en lägre beslutsnivå. För att nämnden ska hålla sig underrättad om hur delegeringsuppdraget utövas kan det emellertid finnas skäl att inte delegera befogenheten att avge yttranden (prop. 1990/91:117 s. 204).

Enligt tredje punkten är delegering av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild i vissa fall inte tillåten. Flertalet beslut enligt alkohollagen innebär myndighetsutövning mot enskild och är ofta av stor betydelse för denne. Bestämmelsen ska dock ses ur ett verksamhetsperspektiv. I kommunens uppgifter ingår normalt att fatta beslut med stöd av alkohollagen. Det är därför endast om det enskilda ärendet av någon anledning är principiellt viktigt som det inte omfattas av möjligheten till delegering.

Samtliga beslut som fattas med stöd av delegering ska enligt 6 kap. 33 § KL anmälas till nämnden. Anmälan innebär inte att nämnden omprövar eller fastställer beslutet, däremot är det viktigt för nämndens insyn i verksamheten. Anmälan till nämnden är också viktig av andra skäl, nämligen att besvärstiden börjar löpa från den dag då justering av nämndens protokoll tillkännagavs på kommunens anslagstavla.

## Samverkan med andra kommuner

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt alkohollagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra ärenden som avser förbud att för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker om det anses påkallat för att upprätthålla ordning, fatta beslut om serveringstillstånd som avser

servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafikservering), meddela erinran, återkalla tillstånd eller förbjuda att den som bedriver detaljhandel med eller servering av folköl fortsätter med det.

## Tillsynsplan

En nyhet är att kommunen blir skyldig att upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen (9 kap. 2 § tredje stycket).

Enligt regeringen utgör en väl genomtänkt tillsynsplan ett grundläggande verktyg för inventering, prioritering och uppföljning av verksamheten. Det ökar förutsättningarna för att tillsynsverksamheten fungerar på ett effektivt sätt över hela landet och det ges mindre utrymme för utebliven eller otillräcklig tillsyn. Tillsynsplanerna kan enligt regeringen vara årliga eller fleråriga men bör revideras vid behov. De ska tillställas länsstyrelsen efter att de upprättats eller reviderats och fungera som ett stöd i dialogen mellan länsstyrelserna och kommunerna.

Arbetet med att ta fram planerna och att kommunicera dessa med länsstyrelsen bör enligt regeringen inte ta mer resurser i anspråk än vad som är rimligt inom de ramar som finns. Det centrala är att den direkta tillsynen faktiskt bedrivs i den utsträckning som behövs för en effektiv kontroll av att bestämmelserna efterlevs. Det primära syftet med tillsynsplanerna är att de ska fungera som ett stöd för den direkta tillsynsverksamheten och därmed bidra till ökad kostnadseffektivitet.

## Överklagande

En kommuns beslut enligt alkohollagen eller anslutande föreskrifter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## Utredning om gårdsförsäljning

I lagstiftningsärendet har också frågan om s.k. gårdsförsäljning av alkoholdrycker diskuterats. Socialutskottet konstaterade i denna fråga att regeringen dels beslutat att tillsätta en utredning (dir. 2010:21 med tilläggsdir. 2010:85) med uppdrag att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker, dels att det kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten och detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan och att utredningens resultat inte borde föregripas. Utredaren ska också undersöka möjligheten att tillåta alkoholservering på särskilda boenden för äldre. Utredningstiden har förlängts i förhållande till det ursprungliga direktivet. Den del som rör gårdsförsäljning av alkoholdrycker ska redovisas senast den 1 januari 2011. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2011.

## Ytterligare upplysningar

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras i första hand av förbundsjurist Ann Sofi Agnevik, tfn: 08-452 75 40, e-post: [annsofi.agnevik@skl.se](mailto:annsofi.agnevik@skl.se), och av förbundsjurist Staffan Wikell, tfn: 08-452 75 51, e-post: [staffan.wikell@skl.se](mailto:staffan.wikell@skl.se).

Sveriges Kommuner och Landsting  
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Ann Sofi Agnevik

Bilaga:  
(SFS 2010:1622) Alkohollag