

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-06-05

Diarienummer 2024-27300

Handläggare

Angelica Winter

Telefon: 031-368 38 33

E-post: angelica.winter@miljo.goteborg.se

Återrapportering av uppdrag från miljö- och klimatnämnden om att utreda införandet av en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol

Förslag till beslut

1. Miljö- och klimatnämnden godkänner återrapporteringen av nämndens uppdrag den 21 januari 2025 § 17 till miljöförvaltningen att utreda införandet av en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol.
2. Miljö- och klimatnämnden förklarar uppdraget den 21 januari 2025 § 17 till miljöförvaltningen om att utreda införandet av en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol fullgjort.

Sammanfattning

Miljöförvaltningen har fått i uppdrag att utreda införandet av en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol som ska innehålla en ekonomisk kompensation till företag vid överstigande av garantitiden. Uppdraget ska återrapporteras till nämnden senast i juni 2025.

Kommunfullmäktige beslutar om hur avgifter för tillståndsprövning beräknas och vilka avgifter som gäller för prövningen. Syftet är att täcka kommunens kostnader, men avgifterna behöver inte exakt motsvara kostnaden i varje enskilt fall. Taxan ska följa kommunalrättsliga principer. Kommunen får inte besluta om garantitid eller ytterligare krav på handläggningen. Plan- och bygglagen har bestämmelser om avgiftsreducering vid överskridna tidsfrister, men sådana bestämmelser saknas i alkohollagen. Införande av avgiftsreducering enligt alkohollagen är en lagstiftningsfråga. Alkoholförordningen anger en borte tidsgräns för handläggningen av en ansökan men säger också att det är rimligt att kommunen redovisar vilka mål den har när det gäller handläggningstider och att dessa bör vara realistiska och överensstämja med den beräknade genomsnittliga tid som vanligtvis går åt för att handlägga en ansökan. Kommunen kan därigenom ange riktlinjer för handläggningstider. Sådana riktlinjer är dock inte bindande, vare sig för kommunen eller för den enskilde, utan utgör en målsättning för handläggningen. Göteborgs Stad har inga sådana målsättningar för handläggningstiden i sina riktlinjer utan hänvisar till alkoholförordningen som säger att beslut ska fattas inom fyra månader från att komplett ansökan inkommit.

Vid granskning av 40 kommuners hemsidor har förvaltningen inte kunnat finna att någon av dessa kommuner tillämpar återbetalning eller reducering av ansökningsavgifter. En kommun anger en servicegaranti på tre veckor och en annan, en kvalitetsdeklaration på fyra månader från det att en ansökan är komplett, men båda betonar att rättssäkerheten är viktigare än tidsramen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ett införande av en garantitid med nedsatt avgift om garantitiden överskrids skulle kunna leda till ekonomiska fördelar för den som söker ett serveringstillstånd. Det skulle också kunna leda till motsatsen eftersom handläggningstiden är beroende av hur lång tid det tar för den sökande att översända fullständiga handlingar till förvaltningen så att handläggningen kan slutföras och beslut fattas. Om garantitiden skulle räknas från inkommen ansökan fram till beslut skulle det kunna innebära att förvaltningen ger ett avlagsbeslut när utgången av garantitiden närmar sig, om samtliga handlingar inte inkommit som gör att ett bifall inte kan ges. Detta skulle i sin tur kunna innebära att den sökande behöver göra en ny ansökan och betala en ny ansökningsavgift för att handläggningen ska kunna slutföras. Detta medför en ökad kostnad för den som söker ett serveringstillstånd.

En nedsättning av ansökningsavgiften skulle leda till intäktsförluster för förvaltningen. Om exempelvis personalbrist uppstår och handläggningstiderna därmed förlängs, kan detta resultera i ekonomiska förluster. Dessa förluster kan behöva täckas med skattemedel.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Ärendet

Miljö- och klimatnämnden gav den 21 januari 2025 § 17 miljöförvaltningen i uppdrag att utreda införandet av en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol. Modellen ska innebära en reducerad taxa eller annan ekonomisk kompensation till företag vid överstigande av garantitiden. Uppdraget ska återrapporteras till nämnden senast i juni 2025.

Beskrivning av ärendet

Uppdraget

- *Miljö- och klimatnämnden uppdrar åt förvaltningen att utreda införandet av en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol. Modellen ska innebära en reducerad taxa eller annan ekonomisk kompensation till företag vid överstigande av garantitiden.*
- *Miljö- och klimatnämnden uppdrar åt förvaltningen att återrapportera uppdraget till nämnden senast i juni 2025*

Rättsliga utgångspunkter

Kommunallagen

Kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan förordning, 2 kap. 5 § kommunallagen (2917:725) (KL).

Kommunen är skyldig att tillhandahålla prövning och tillsyn enligt alkohollagen (2020:1622) (AL). Av AL framgår det att kommunen får ta ut avgift för prövning enligt AL, enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige. AL innehåller dock ingen reglering av avgifternas storlek eller principer för beräkningen av dessa. Avgifterna får i stället fastställas av respektive kommunfullmäktige med beaktande av bestämmelserna om självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och förbudet mot retroaktiva beslut i KL.

Självkostnadsprincipen – Kommuner får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller (2 kap. 6 § KL).

Likställighetsprincipen – Kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § KL).

Retroaktivitetsförbudet – Kommuner får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna. Sådana beslut får dock fattas om det finns synnerliga skäl för det (2 kap. 4 § KL).

Självkostnadsprincipen innebär närmare att kommunen inte får bestämma avgiften för en verksamhet på ett sådant sätt att den tillför kommunen vinst. Principen innebär däremot inte att avgiften måste motsvara självkostnaden i varje enskilt fall. Avgiftstaxan får inte fastställas så att självkostnadsprincipen åsidosätts eller avgiftsuttaget i det enskilda fallet framstår som uppenbart stötande, utan måste vila på en rättvis grund. Ett överuttag kan rättas till genom överklagande enligt 13 kap. KL och medför i princip återbetalningsskyldighet.

Alkohollagen och tillhörande föreskrifter

För prövningen av en ansökan om serveringstillstånd får kommunen ta ut en avgift enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige, 8 kap. 10 § 2 st. AL.

Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen, 5 § alkoholförordningen (2010:1636) (AF). Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas.

I 5 § tredje stycket AF erinras om att det i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har inkommit och om innehållet i ett sådant bevis. Vad som utgör en ”fullständig ansökan” är inte närmare definierat i AL eller AF utan avgörs från fall till fall.

Bakgrunden till regleringen om handläggningstid i 5 § AF är artikel 13 punkten 3 i tjänstedirektivet 2006/123/EG, enligt vilken ansökningar om tillstånd ska behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg.

En försutten tidsfrist medför inte att tillstånd enligt AL anses medgivet automatiskt då kravet på tillstånd motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset folkhälsan.

Kommunen ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt AL och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen, se 8 kap. 9 § AL. Syftet är bland annat att kommunen ska behandla ansökningar om serveringstillstånd på ett likvärdigt sätt samt bidra till en rättssäker, snabb och effektiv tillståndsprövning. I riktlinjerna har kommunen ett visst utrymme att utveckla sin egen alkoholpolitik, men riktlinjerna får inte avvika från AL. Riktlinjerna får inte heller vara formulerade på sådant sätt att de kan tolkas som regler i lagens mening, det vill säga normgivande. Kommunerna har, med undantag för fastställandet av en taxa för avgiftsuttag, ingen befogenhet till normgivning enligt AL eller AF.

AF anger den bortre tidsgränsen för handläggningen av en ansökan men det är rimligt att kommunerna redovisar vilka mål den har när det gäller handläggningstider och specificera olika handläggningstider för olika typer av tillstånd. Målen bör vara realistiska och överensstämmande med den beräknade genomsnittliga tid som vanligtvis går åt för att handlägga en ansökan.

Omvärldsbevakning och jämförelse

Förvaltningen har genomfört en omvärldsbevakning genom att granska 40 kommuners¹ hemsidor gällande ansökan om stadigvarande serveringstillstånd i syfte att hitta exempel från andra kommuner på hur en garantitid skulle se ut och i vilken omfattning och på vilket sätt återbetalning av ansökningsavgiften tillämpas.

¹ Ale, Borgholm, Borås, Båstad, Eskilstuna, Gotland, Härjedalen, Härryda, Kalmar, Karlstad, Kristianstad, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lidköping, Luleå, Malmö, Mölndal, Norrköping, Nyköping, Partille, Simrishamn, Sjöbo, Stenungssund, Stockholm, Strömstad, Sälen-Malung, Tomelilla, Umeå, Uppsala, Varberg, Västervik, Västerås, Växjö, Ystad, Åre, Öckerö, Örnsköldsvik, Örebro och Östersund.

Granskningen visar att ingen av de 40 kommunerna, så långt förvaltningen har kunnat se, tillämpar återbetalning eller sänkta avgifter för ansökan om serveringstillstånd. 25 av de 40 kommuner som granskats skriver på sina hemsidor om hur lång handläggningstid kommunen har för serveringstillstånd. I övriga 15 kommuner anges ingen tid eller så har den inte kunnat hittas. Av de 40 kommuner som granskats så har Kungsbacka och Partille så kallad avtalssamverkan med andra kommuner och Ystad som handlägger ansökningar även åt andra kommuner via Ystad-Österlenregionens miljöförbund. Dessa kommuner redovisas också som en kommun i denna granskning.

De kommuner som angav en handläggningstid för ansökan om stadigvarande serveringstillstånd varierar ifrån tre veckor till fyra månader, där medianen är sju veckor. Samtliga kommuner anger handläggningstiden från och med *när ärendet är komplett*, det vill säga när sökanden inkommit med de handlingar som, av förvaltningen, har begärts in och som krävs för en fullgod bedömning enligt alkohollagen. I Göteborg har förvaltningen inte tidigare fokuserat på denna tid eftersom vi har kunnat konstatera att vi med god marginal håller oss inom fyra månader. Förvaltningen har i stället fokuserat på tiden från när sökande lämna in sin ansökan fram till beslut fattas, eftersom det är den tiden som företagen generellt alltid refererar till när de pratar om handläggningstid.

Förvaltningen har nu påbörjat att mer systematiskt mäta tiden från komplett ansökan fram till beslut och kan konstatera att mediantiden för närvarande är åtta dagar, det vill säga drygt en vecka². Denna tid visar att Göteborg ligger mycket väl till jämfört med övriga kommuner.

I en av kommunerna, Örebro, finns en *servicegaranti* inskriven i kommunens riktlinjer för alkoholservering (2024)³ som säger: *Tillstånd kommer att beviljas inom tre veckor från det att ansökan är komplett och godkänt kunskapsprov har genomförts, förutsatt att den uppfyller alkohollagens krav och kommunens riktlinjer för serveringstillstånd.*

Vidare förtydligar kommunen att: *Det ska dock poängteras att tiden kan variera, eftersom varje ansökan utreds individuellt utifrån vad som krävs i just det ärendet. Beslut om bifall kan ibland fattas senare än tre veckor efter det att en komplett ansökan har inkommit. Det är viktigt att poängtera att rättssäkerheten väger tyngre än servicegarantin.*

I en annan kommun, Sälen/Malung finns en *kvalitetsdeklaration* i kommunens riktlinje för serveringstillstånd (2018)⁴ som säger: *Av alkoholförordningen framgår "Kommunen är skyldig att fatta beslut i ärendet inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har inkommit till kommunen." Av förvaltningslagen framgår bl.a. att varje ärende skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär att någon garanti inte kan lämnas, men en kvalitetsdeklaration är ändå att ansökningar ska behandlas inom nämnda tid. Tillstånd kommer att beviljas inom högst fyra veckor från det att ansökan är komplett förutsatt att den uppfyller alkohollagens krav och kommunens riktlinjer för serveringstillstånd.*

Även här förtydligar kommunen att: *Det är viktigt att poängtera att rättssäkerheten är viktigare än tidsaspekten och att varje nyansökan och tillsynsärende ska utredas som dess beskaffenhet kräver.*

² Siffran baseras på 35 ärenden

³ [Riktlinjer för alkoholservering \(serveringstillstånd\)](#)

⁴ [Microsoft Word - Riktlinjer Malung-Sälen-120110.doc](#)

I Göteborgs Stads riktlinjer för alkoholservering samt försäljning av folköl (2022) anges ingen tid för hur lång handläggningstiden för ansökningar om serveringstillstånd är. Riktlinjen säger att handläggningstiden beror på hur fullständig en ansökan är då den lämnas in och att om ansökan måste kompletteras kommer det att fördröja utredningen. Det finns också en hänvisning till alkoholförordningen (2010:1636) som säger att ett ärende om serveringstillstånd ska beslutas inom fyra månader från det att en ansökan är fullständig (5 §), det vill säga när sökanden inkommit med de handlingar som har begärts in och som krävs för en fullgod bedömning enligt alkohollagen.

Prövning för att utreda att sökande lever upp till lagens krav på tillståndshavare

Servering av alkoholdrycker är en socialt ansvarsfull uppgift och *en grundlig prövning* behöver genomföras. För att få tillstånd till sådan servering måste sökanden därför uppfylla högt ställda krav på lämplighet. Kraven på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att tillstånd meddelats. När det gäller en juridisk person måste lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen.

Ekonomisk skötsamhet i allmänhet är en god indikation på att sökanden kan förväntas leva upp till lagens krav på tillståndshavare. Ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare kan på ett otillbörligt sätt skaffa sig konkurrensfördelar och göra det svårt för seriösa tillståndshavare att hävda sig. Den som drar sig undan från beskattning eller som i övrigt på ett betydande sätt missköter sina ekonomiska åligganden gentemot det allmänna är inte lämplig att inneha tillstånd enligt lagen. Som exempel kan nämnas misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och uppgiftsskyldighet.

Handläggningstid för stadigvarande serveringstillstånd och garantitid

Handläggningstiderna för stadigvarande serveringstillstånd, det vill säga tiden från när ansökan lämnats in till förvaltningen fram beslut fattats, har kortats och är för närvarande 14 veckor vilket är den lägsta siffran sedan tillståndsenheten flyttades över till miljö- och klimatnämnden 2021 då handläggningstiden var cirka 16 veckor. Handläggningstiden ökar något under våren på grund av fler ansökningar inför sommaren, vilket är vanligt i hela landet, men förväntas fortfarande, på totalen, vara kortare än snittet från föregående år. Antalet kompletteringar kopplat till ansökan om stadigvarande serveringstillstånd har också minskat med 25 procent.

En garantitid skulle inte påverka handläggningstidens längd då denna är beroende av hur fullständig en ansökan är när den inkommer till förvaltningen. Att underlätta för den sökande innebär att det bland annat ska finnas lättillgänglig information hos förvaltningen, lättillgängliga e-tjänster och förutsägbarhet och transparens i ärendeprocessen, vilket understöds av genomförd kundresa hösten 2023⁵ samt att förvaltningen genomför en effektiv handläggning. Men det mest avgörande för om en handläggningstid skall kortas ner ytterligare är om den sökande tillhandahåller de underlag som förvaltningen behöver för bedömning av ärendet. Även hur lång handläggningstiden är hos remissinstanserna påverkar den totala handläggningstiden.

⁵ Redovisades för miljö och klimatnämnden 2024-01-23 § 7, information från förvaltningen

Förvaltningens bedömning

Mot bakgrund av genomförd utredning bedömer förvaltningen att det inte finns lagligt stöd för att införa en garantitid för handläggning av tillstånd för utskänkning av alkohol. Förvaltningen bedömer vidare att det är andra åtgärder som får större effekt på handläggningstiden vilka förvaltningen nu genomför i sitt pågående utvecklingsarbete.

Maria Jacobsson

Direktör

Angelica Winter

Avdelningschef