

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-08

Diarienummer 2024-23123

Handläggare

Angelica Winter

Telefon: 031-368 38 33

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

Utredning av taxekonstruktion för alkohol- och tobakstaxa

Förslag till beslut

1. Miljö- och klimatnämnden antecknar mottagandet av informationen till protokollet.
2. Miljö- och klimatnämnden uppdrar åt förvaltningen att ta fram förslag på nya taxor för alkohol- och tobaksområdet enligt nuvarande modell, vilket innebär att taxorna ska baseras på en kombination av fasta och rörliga avgifter, som ger full täckning för de kostnader som kan avgiftsfinansieras inom alkohol- och tobaksområdet.

Sammanfattning

Miljö- och klimatnämndens prövning och tillsyn inom alkohol- och tobaksområdet är idag underfinansierad. För att avgifterna i taxan bättre ska spegla den totala kostnaden för tillsyn respektive prövning samt för att öka kostnadstäckningen, så behöver nämnden ta fram en ny taxa för alkohol- och tobaksområdet.

Förvaltningen har gett en extern konsult i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förvaltningen ska kunna ta fram en tydlig och ändamålsenlig taxekonstruktion inom alkohol- och tobaksområdet (se tjänsteutlåtandets bilaga 1). Uppdraget ska ge ett underlag för miljö- och klimatnämndens beslut om grad av avgiftsfinansiering. Den taxekonstruktion som tillämpas ska därefter ligga till grund för framtagande av nya avgifter och en ny taxa.

Uppdraget har innefattat en omvärldsbevakning av sju kommuner och har besvarat ett antal frågeställningar som förvaltningen varit särskilt intresserade av, bland annat om olika taxekonstruktioner skulle kunna påverka förtroendet och acceptansen av förvaltningens avgifter hos företagen. Omvärldsbevakningen har sedan legat till grund för förvaltningens analys av för- och nackdelar samt rekommendation av modell för taxekonstruktion som förvaltningen anser vara bäst för verksamheten ur så väl kostnadstäckningshänseende som transparens gentemot dem vi är till för.

Nuvarande taxa bygger på en kombination av en fast och en rörlig avgift vilket är en vanlig och vedertagen modell i landet. Förvaltningens bedömning, med genomförd utredning som grund, är att ett genomförande av en större förändring av taxekonstruktion inte skulle vara lösningen för att öka kostnadstäckningen och inte heller öka kundnöjdheten. Det framförs inte heller från näringslivet ett behov av förändrad taxekonstruktion. Därför rekommenderar förvaltningen att behålla nuvarande taxekonstruktion men med en justering av avgifterna och avgiftsnivåerna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Beroende på vilken taxekonstruktion miljö- och klimatanvänden beslutar om kan det innebära olika konsekvenser för såväl förvaltningen och Göteborg stad som för företagen.

Utredningen har redogjort för fyra alternativ samt dess konsekvenser:

1. fasta avgifter,
2. en kombination av en fast och en rörlig avgift samt en eventuell tilläggsavgift
3. en kombination av en fast avgift och en rörlig avgift baserad på faktiskt nedlagd tid
4. riskklassningsmodell

Väljer nämnden en modell som bygger på *fasta avgifter*, det vill säga ett fast belopp för den specifika åtgärden oaktat om denna avser prövning eller tillsyn kan det enligt utredningen och förvaltningens bedömning vara en fördel för företagen då det är enkelt för dem att beräkna kostnaden men också enkelt för förvaltningen att beräkna de förväntade intäkterna. Risker är dock att det blir en orättvisa mellan olika stora företag som gör att modellen kan förlora i förståelse och acceptans. Det kan inte heller uteslutas att en modell av detta slag, i enskilda fall, skulle leda till orealistiska resultat och därmed strida mot gällande praxis kring avgiftsuttag. Till del kan denna risk, och också risken för bristande acceptans för taxan som sådan, undvikas genom generellt lägre avgifter. Detta förutsätter då en högre grad av kommunbidragsfinansiering.

Väljer nämnden en modell som bygger på *en kombination av en fast och en rörlig avgift samt en eventuell tilläggsavgift*, det vill säga att fortsätta med den modell som används idag, så blir de ekonomiska konsekvenserna för företagarna varierande, beroende på ett antal olika faktorer. Avgiften motsvarar inte, och behöver inte heller motsvara, faktisk kostnad fullt ut och schabloner är också tillåtna. En utmaning, och kanske nackdel, med denna konstruktion är att schabloniserade modeller alltid riskerar att i enskilda fall slå fel, exempelvis kan en avgift baserad på omsättning medföra att en krögare som säljer dyra viner riskerar oproportionerligt höga avgifter jämfört med en nattklubb som säljer billigt öl. Detta särskilt som behovet av tillsyn generellt sett är högre och driver mer tid på sistnämnda. Det kan också finnas en utmaning för förvaltningen att förutse kostnader och intäkter. Med denna modell, i viss mån baserad på schabloner, uppnås inte en fullständig rättvisa. Detta är emellertid inte heller lagstiftarens intention. Så länge avgifterna följer en självkostnadsprincip på ett mer övergripande plan och inte ger oskäligen resultat i enskilda fall finns inget att invända mot denna konstruktion. En modell som bygger på rörliga parametrar medför större utmaningar att prognostisera intäkterna. Förvaltningens utrymme är inte i denna modell lika flexibel som underlaget för avgiftsnivåerna och kommunbidrag måste i viss mån tjäna som en garant för en kvalitativ prövning och tillsyn. Ovan resonemang gällande denna modell konstateras av genomförd utredning och är något som förvaltningen också står bakom.

Väljer nämnden en modell som är *en kombination av en fast avgift och en rörlig avgift baserad på faktiskt nedlagd tid* så är det både utredningens mening och förvaltningens bedömning att företagarna möjligen kan uppfatta denna konstruktion som mer transparent genom att avgiften tydligare är kopplad till utförd insats. Möjligheten att genom skötsamhet också begränsa nivån på tillsynsavgiften kan också lyftas som en positiv faktor med denna modell. Nackdelen med denna konstruktion, både för företagen och staden, är att det är svårt att förutse vilken kostnaden för tillsynen kommer bli. Nackdelen

i detta avseende är störst för staden som har att dimensionera en tillsynsorganisation. Behovet av kommunbidragsfinansiering blir med denna konstruktion rörligt i den mening att det behöver finnas en dialog och en förståelse för att verksamheten inte riktigt äger att styra utfallet av sin budget. Denna modell innebär också ett ökat behov av administration form av stöd för tidredovisning och dialog med företagarna i de fall extra tillsyn krävs samt en ökad risk för kundförluster eftersom debitering till största del sker i efterskott. Eftersom kännedom om tillsynsplanen är en förutsättning för företagarna att kunna beräkna sin avgift ställer denna konstruktion också större krav på en tydlig och transparent tillsynsplanering.

Slutligen, väljer nämnden att övergå till en *riskklassningsmodell* innebär det en större administration för förvaltningen, särskilt i uppbyggnaden under minst ett år, där alla verksamheter behöver riskklassas enligt en modell som tas fram. Varje år krävs också en utvärdering av riskklasserna. Denna utvärdering, liksom underlag från föregående år, måste vara tydlig och transparent för att inte riskera att uppfattas godtycklig och subjektiv. Detta moment bör inte underskattas eftersom en korrekt riskklassstillhörighet är en förutsättning för korrekt avgift. Behovet av administrativt och ekonomiskt stöd i detta måste därför beaktas. Om förvaltningen lyckas implementera denna konstruktion i ovan avseende är modellen sannolikt en sådan som vinner hos företagarna vad gäller acceptans för avgiftsnivåerna. Motsatsvis; upplever företagarna att det brister i underlag för bedömningarna av riskklass, riskerar en konstruktion av detta slag att uppfattas godtycklig och därmed förlora i trovärdighet och acceptans. Här har förvaltningen färsk erfarenheter från livsmedelskontrollen som nyligen gjort en omklassning av samtliga verksamheter utifrån en ny modell och förvaltningen kan därmed dela utredningens bedömning om att denna modell kräver en omfattande administration vilket kommer krävas kommunbidrag för att genomföra samt att produktionen, det vill säga ordinarie prövning och tillsynsarbetet påverkas negativt.

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.

Bilaga

1. Utredning – taxekonstruktion för alkohol- och tobaksområdet

Ärendet

Miljö- och klimatnämndens prövning och tillsyn inom alkohol- och tobaksområdet är idag underfinansierad. En ny taxa för området behöver därför tas fram.

Förvaltningen har gett en extern konsult i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förvaltningen ska kunna ta fram en tydlig och ändamålsenlig taxekonstruktion inom alkohol- och tobaksområdet (se tjänsteutlåtandets bilaga 1). I detta ärende redovisas resultatet av det genomförda uppdraget ihop med förvaltningens bedömningar som är tänkt vara ett underlag för miljö- och klimatnämnden för att kunna fatta beslut om grad av avgiftsfinansiering och utformning av taxekonstruktion. Den taxekonstruktion som miljö- och klimatnämnden beslutar om ska sedan ligga till grund för framtagande av nya avgifter och en ny taxa.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Kommunen har enligt alkohol- och tobakslagstiftningarna och kommunallagen rätt att ta ut avgifter för prövning av ansökan om tillstånd (ansökningsavgift) och för den löpande tillsynen (tillsynsavgift). Miljöförvaltningens prövning och tillsyn inom alkohol- och tobaksområdet är idag underfinansierad. För att avgifterna i taxan bättre ska spegla den totala kostnaden för tillsyn respektive prövning samt för att öka kostnadstäckningen för förvaltningen, så behöver förvaltningen ta fram en ny taxa för alkohol- och tobaksområdet. Taxekonstruktionen ska ligga till grund för framtagandet av nya avgifter och en ny taxa.

Tidigare behandling av taxeärende

Förvaltningen har sedan tidigare sett ett behov av att se över taxan för alkohol- och tobaksområdet och underlag för ny taxa inom tobaksområdet har behandlats i omgångar vid miljö- och klimatnämndens möten, senast vid nämndmötet 2022-08-30, § 149

Vid detta sammanträde behandlades miljö- och klimatnämndens taxa för handel med elektroniska cigaretter och påfyllnadsbehållare, folköl, tobaksfria nikotinprodukter och tobaksvaror. Nämnden fattade då beslut om att godkänna förvaltningens förslag till taxa i enlighet med tjänsteutlåtandet och hemställde att kommunfullmäktige skulle fastställa taxan att gälla från och med den 1 januari 2023.

Ärendet återremitterades därefter från kommunfullmäktige 2022-12-08, § 29, till miljö- och klimatnämnden där kommunfullmäktige bland annat gav miljö- och klimatnämnden i uppdrag att effektivisera handläggningstiden inom tillståndsenheten samt att implementera en e-tjänst som skulle möjliggöra en effektivisering av tillståndshandläggningen, i syfte att korta handläggningstiderna, minska kostnaderna samt göra ansökningsprocessen enklare för företagarna.

Ovan beskrivna uppdrag, gällande effektivisering av handläggningstiden samt implementering av e-tjänst, planeras att redovisas som egna ärenden vid miljö- och klimatnämndens sammanträde i december 2024. Detta ärende lägger fokus på underlag inför framtagandet av en ny taxa.

Utredning

Förvaltningen har gett en extern konsult i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förvaltningen ska kunna ta fram en tydlig och rättvis taxekonstruktion inom alkohol- och

tobaksområdet. Uppdraget ska ge ett underlag för nämndens beslut om grad av avgiftsfinansiering. Den taxekonstruktion som användes ska sedan ligga till grund för framtagande av nya avgifter och en ny taxa.

Uppdraget har innefattat en omvärldsbevakning av sju kommuner och har besvarat ett antal frågeställningar som förvaltningen varit särskilt intresserade av.

Omvärldsbevakningen har sedan legat till grund för förvaltningens analys av för- och nackdelar samt rekommendation av modell för taxekonstruktion som förvaltningen anser vara bäst för verksamheten ur så väl kostnadstäckningshänseende som transparens gentemot dem vi är till för.

Resultat

Ekonomi

Utredningen har kommit fram till att tankarna och de politiska intentionerna angående ekonomin ser olika ut i jämförelsekommunerna. I några kommuner finns tankar om att vardera delar inom verksamhetens ansvarsområden som utgångspunkt ska bära sina egna kostnader. I andra kommuner väljer man att se hela verksamheten som en enhet vars totala kostnader ska täckas av avgifter.

Ingen av jämförelsekommunerna har inkommit med underlag som visar om, eller i vilken utsträckning, prövnings- respektive tillsynsavgifterna finansierar sig själva eller varandra. Underlagen från kommunerna beskriver mer översiktligt och generellt vilka kostnader taxan respektive kommunbidraget är tänkta att täcka.

Flera kommuner beskriver att verksamheten i stor utsträckning finansierats via taxor och där kalibreringen av avgiftsnivåerna handlar om att anpassa taxan till rådande kostnadsläge och möta ett övergripande mål om avgiftsfinansiering.

De har också framkommit att det finns en ovana hos några kommuner att analysera sina intäkter och kostnader utifrån kostnadstäckningsbegreppet och att det kan vara svårt att tolka vad som menas och vad som ingår.

Vid jämförelser mellan kommunerna har inga anmärkningsvärda skillnader i taxenivåer framkommit men Göteborg ligger inte högst. Nivåerna i nuvarande taxa, främst för alkohol, är relativt låga i Göteborg. För en ökad kostnadstäckning konstaterar utredningen att detta kan hanteras genom att höja avgifterna, vilket också är förvaltningens bedömning.

Utredarna kan konstatera att taxans konstruktion och avgiftsnivåer är mer i fokus i Göteborg än i jämförelsekommunerna, att det i de andra kommunerna pekar mer på en grundläggande förståelse och acceptans för taxan, både dess konstruktion och avgifternas nivåer. I ett antal av jämförelsekommunerna har taxan också relativt nyligen setts över och höjts, utöver den årliga indexuppräknings, och detta utan större reaktioner från berört näringsliv. De framhåller i flera av kommunerna att fokus inte ligger på taxan utan på att arbeta med övriga aspekter som påverkar kundnöjdhet – främst information, kompetens och tillgänglighet.

Kundnöjdhet, taxenivåer och handläggningstider

När det gäller kundnöjdhet, taxenivåer och handläggningstider kan förvaltningen, med genomförd utredning som grund, konstatera att det inte går att dra en säker slutsats att dessa har direkt koppling till varandra. Detta mot bakgrund till att det i flera kommuner

saknas underlag för att ta fram uppgifter om handläggningstid och att bristande rutiner kring rent systemtekniska funktioner ytterligare försvårar möjligheterna att få säkerställda och jämförbara uppgifter.

Kundnöjdhet uppnås, enligt utredningen, snarare genom att förenkla för företagen att göra rätt från början och därmed påverka den del av handläggningstiden som avser kompletteringsfasen. Här kan utredningen konstatera att kommunerna arbetar med denna fråga främst genom utvecklingsarbete kring e-tjänster men att det finns ytterligare utvecklingspotential där framgångsfaktorn är tillgänglighet. Ett exempel är att tidigt i processen få en handläggare som går igenom ansökan och tar in kompletteringar, något som lyfts som positivt både från kommuner och näringsliv samt återspeglas i NKI-resultaten. Detta är något som förvaltningen, delvis redan gör och kommer fortsatt arbeta med i det löpande utvecklingsarbetet. Detta behov styrks också i slutsatserna av den kundresa som förvaltningen genomfört och som redovisades för miljö- och klimatkommittén den 23 januari 2024, § 7, vilken förvaltningen bygger sitt nuvarande arbete utifrån. Förvaltningen kan också konstatera att en e-tjänst för ansökan om serveringstillstånd är införd i Göteborg sedan juni 2024.

Olika taxekonstruktioner och dess för och nackdelar

Fasta avgifter

Fasta avgifter innebär ett fast belopp för den specifika åtgärden oaktat om denna avser prövning eller tillsyn. Lagstiftaren har, särskilt tydligt gällande tillsynen, uttryckt att tanken inte är att avgifterna ska motsvara faktisk kostnad i det enskilda fallet och att schabloner är tillåtna. Något hinder för en modell av detta slag finns således inte.

Fördelen för företagen är att det är enkelt för företagen att beräkna kostnaden för tillståndet och tillsynen och också enkelt för förvaltningen att beräkna sina intäkter. En modell med fasta belopp som inte beror på någon varierande faktor riskerar dock att slå orättvist mellan olika stora företag. Konsekvensen av detta är att det som en konstruktion av detta slag vinner i tydlighet riskerar modeller av detta slag att förlora i förståelse och acceptans. Risken för bristande acceptans för taxan som sådan, undviks genom generellt lägre avgifter. Detta förutsätter då en högre grad av kommunbidragsfinansiering.

För att en taxa enligt denna konstruktion ska bidra till kundnöjdhet genom tydlighet, transparens, förståelse och acceptans ställs det höga krav på informationsinsatser kopplat till lagstiftningens intention och syfte.

En kombination av en fast och en rörlig avgift samt en eventuell tilläggsavgift

Denna modell är sannolikt den vanligast förekommande idag och innebär en fast avgift för prövning i kombination med ett timpris. Tillsynsavgiften har en fast årlig tillsynsavgift, som sedan kompletteras av en rörlig tillsynsavgift. Den rörliga tillsynsavgiften kan grunda sig på olika faktorer, till exempel omsättning enligt restaurangrapport eller inköpta volymer. Syftet med den rörliga delen är att skapa en skälig och rättvis taxa för respektive enskild företagare. Denna modell kompletteras ofta med en tilläggsavgift kopplad till restaurangens öppettider.

De ekonomiska konsekvenserna för företagarna med en sådan här modell varierar alltså beroende på ett antal olika faktorer. Detta är en modell som utifrån sin konstruktion och den omständighet att den är allmänt vedertagen ger en transparens och tydlighet vilket i sin tur kan bidra positivt till acceptansen. En modell av detta slag är i linje med

lagstiftarens intentioner. Avgiften måste inte motsvara faktisk kostnad och schabloner är tillåtna. En modell med en kombination av fast och rörlig del enligt ovan beskrivet möter på ett modellartat sätt lagstiftarens intentioner. En utmaning med denna konstruktion är att schabloniserade modeller alltid riskerar att i enskilda fall slå fel.

En modell som bygger på rörliga delar medför större utmaningar att prognostisera intäkterna. För att inte riskera oskäligen effekter och också för höga avgifter kräver denna modell en aktivare dialog kring nivå på kommunbidragsfinansieringen.

En kombination av en fast avgift och en rörlig avgift baserad på faktiskt nedlagd tid

En modell av detta slag lyfts ofta som en motsats till en taxekonstruktion som bygger på schabloner. Detta är dock endast en del av avgiften som grundar sig på faktiskt nedlagd tid. Dessutom grundar sig timtaxan i någon mån på schabloner.

Fördelen med denna modell är att den av företagarna kan uppfattas mer transparent. Genom att avgiften tydligare är kopplad till utförd insats, och känslan därmed blir att man får något för den avgift man erlägger, kan också konstruktionen bidra till en ökad acceptans för taxan.

Möjligheten att genom skötsamhet också begränsa nivån på tillsynsavgiften kan också lyftas som en positiv faktor med denna modell. Nackdelen med denna konstruktion, både för företagen och staden, är att det är svårt att förutse vilken kostnaden för tillsynen kommer bli samt intäkterna för den samma för staden. En modell enligt denna innebär ett ökat behov av administration. Det ställer krav på stöd för tidredovisning och dialog med företagarna i de fall extra tillsyn krävs. Eftersom kännedom om tillsynsplanen är en förutsättning för företagarna att kunna beräkna sin avgift ställer denna konstruktion större krav på en tydlig och transparent tillsynsplanering.

Risiklassning

Denna konstruktion/modell grundar sig på en fast avgift för prövning. Konstruktionen för finansieringen av den årliga tillsynen bygger på en fast grundavgift och en rörlig del för den årliga tillsynen som baseras på en riskklass, i stället för som i övriga modeller på omsättning eller faktiskt nedlagd tid. Riskklassen bestäms utifrån ett antal faktorer. De olika faktorerna ger ett visst antal riskpoäng. Summan av riskpoängen medför en tillhörighet till en riskklass. Vilken riskklass man hamnar i styr sedan både tillsynsavgiften och antalet tillsynsbesök. Möjligheten att påverka riskklassstillhörighet är begränsad till möjligheten att hamna i en riskklass uppåt i strukturen.

En konstruktion av detta slag medför en hel del administration för förvaltningen, särskilt i uppbyggnaden under minst ett år, där alla verksamheter behöver riskklassas enligt en modell som tas fram. Varje år krävs också en utvärdering av riskklasserna. Denna utvärdering, liksom underlag från föregående år, måste vara tydlig och transparent för att inte riskera att uppfattas godtyckligt och subjektivt. Detta moment bör inte underskattas eftersom en korrekt riskklassstillhörighet är en förutsättning för korrekt avgift. Behovet av administrativt och ekonomiskt stöd i detta måste därför beaktas. Om förvaltningen implementerar denna konstruktion väl i ovan avseende är modellen sannolikt en sådan som vinner hos företagarna vad gäller acceptans för avgiftsnivåerna. Motsatsvis; upplever företagarna att det brister i underlag för bedömningarna av riskklass, riskerar en konstruktion av detta slag att uppfattas godtycklig och därmed förlora i trovärdighet och

acceptans. Här har förvaltningen färsk erfarenheter från livsmedelskontrollen som nyligen gjort en omklassning av samtliga verksamheter utifrån en ny modell och förvaltningen kan därmed dela utredningens bedömning om att denna modell kräver en omfattande administration vilket kommer krävas kommunbidrag för att genomföra samt att produktionen, det vill säga ordinarie provning och tillsynsarbetet påverkas negativt.

Förvaltningens bedömning

Nuvarande taxa bygger på en kombination av en fast och en rörlig avgift vilket är en vanlig och vedertagen modell i landet. Förvaltningens bedömning, med genomförd utredning som grund (se tjänsteutlåtandets bilaga 1), är att ett genomförande av en större förändring av taxekonstruktion inte skulle vara lösningen för att öka kostnadstäckningen och inte heller öka kundnöjdheten. Det framförs inte heller från näringslivet ett behov av förändrad taxekonstruktion. Förvaltningen föreslår därför att nuvarande taxekonstruktion behålls, men med en justering av avgifterna och avgiftsnivåerna.

Maria Jacobsson

Direktör

Angelica Winter

Avdelningschef