

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-10

Diarienummer 2023-17759

Handläggare

Angelica Winter

Telefon: 031-368 38 33

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

Yttrande till kommunstyrelsen över motion av Sarah Ullmark (M) om snabbare och enklare handläggning av serveringstillstånd samt översyn av tillsynsavgifter, SLK 0728/23

Förslag till beslut

1. Miljö- och klimatnämnden tillstyrker/avstyrker motionen
2. Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över motion av Sara Ullmark (M) om snabbare och enklare handläggning av serveringstillstånd samt översyn av tillsynsavgifter, till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över motion om snabbare och enklare handläggning av serveringstillstånd samt översyn av tillsynsavgifter.

Förslaget innebär bland annat att miljö- och klimatnämnden ska effektivisera och förenkla sin handläggning av serveringstillstånd med hjälp av digitalisering. Det förenklade handläggningsförfarandet ska, enligt förslaget, rymmas inom den befintliga ekonomiska ramen. Vidare föreslår motionen att miljö- och klimatnämnden ska ta fram ett förslag som sätter en nivå för maximal handläggningstid och som också innehåller regler om vite. Den föreslår också att det ska tas fram en ny taxemodell med en maxtaxa för tillsynsavgifterna samt möjliggöra, via en ny tillståndsmodell, att tillståndshavare ska kunna få tillstånd för ett avgränsat område som innehåller flera restauranger.

Miljöförvaltningen har ett pågående digitalt utvecklingsarbete där de tekniska förutsättningarna kommer vara klara för leverans före årsskiftet av nya avancerade e-tjänster för serveringstillstånd. Därefter ska dessa implementeras i verksamheten. De nya e-tjänsterna innebär ny teknik för staden och skapar förutsättningar som kommer att innebära förenklningar för verksamhetsutövare. Med detta som bakgrund bedömer förvaltningen att det inte bör påbörjas något ytterligare arbete som syftar till att förenkla för företagen, utöver att fortsätta att genomföra redan planerat digitalt utvecklingsarbete.

Förvaltningen handlägger ärenden med utgångspunkten att det ska ske så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Samtidigt är det viktigt att ha med sig att det är en socialt ansvarsfull uppgift att få servera alkoholdrycker. Därför måste sökanden uppfylla vissa krav på lämplighet för att få ett

tillstånd. Hur omfattande utredningsarbete som krävs i det aktuella fallet är beroende av hur mycket utredningsarbete handläggaren behöver göra rörande exempelvis hur verksamheten har finansierats. Den totala handläggningstiden beror också på hur fullständig en ansökan är när den inkommer till förvaltningen. Förvaltningen är dessutom beroende av svar från andra myndigheter som fungerar som remissinstanser och som förvaltningen enligt lagstiftningen ska inhämta uppgifter ifrån. Enligt alkohol-förordningen ska en kommun fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det finns särskilda skäl får utredningen av ett ärende förlängas med högst fyra månader. I dagsläget har lagstiftaren inte valt att koppla någon sanktionsmöjlighet gentemot myndigheten till denna del av förordningen. Således reglerar lagstiftningen redan en maximal nivå på handläggningstiden. Om sanktioner, som till exempel ett vite, ska kopplas till en överträdelse av denna nivå så krävs en ändring i lagstiftningen.

Det är idag möjligt att få ett tillstånd för en avgränsad del av en gemensam yta. Det är dock inte möjligt, utifrån gällande lagstiftning och vägledning, för gäster på en restaurang att ta med sig alkohol till annan del av den gemensamma ytan än den del som aktuell restaurang har serveringstillstånd och dispositionsrätt för. För att detta ska vara möjligt krävs en lagändring.

Det finns inga hinder idag för förvaltningen att ta fram en ny taxekonstruktion för tillsynsavgifterna och ett utredningsarbete pågår redan. Motionens förslag innebär att hela taxekonstruktionen skulle behöva konstrueras om för att det ska vara möjligt att med minimum bibehålla men helst öka den delen av verksamhetens kostnader som idag finansieras av intäkter. Detta eftersom intäkterna från tillsynsavgifterna idag delvis finansierar förvaltningens kostnader för prövningen av tillstånd. Enligt motionens förslag ska vidare ansökningsavgifterna för serveringstillstånd styras av tidsåtgången för handläggningen. Detta är något som förvaltningen också redan tittar på och där vi har kunnat konstatera att avgiften för prövning behöver öka avsevärt för att täcka den tid som faktiskt läggs på prövningen av ett serveringstillstånd. Detta kommer fortsatt vara fallet efter att förvaltningen har genomfört ytterligare effektiviseringar av processerna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Då förslagen i motionen ska rymmas inom befintlig budgetram bedömer förvaltningen att förslagen i motionen inte kommer att ha någon påverkan på förvaltningens ekonomi. Detta förutsatt att en ny taxekonstruktion tas fram som täcker förvaltningens kostnader på minimum samma nivå som idag. Förslagen i motionen skulle kunna få en viss ekonomisk påverkan på företagen genom minskade kostnader för tillsynen av tillstånd. I gengäld kommer kostnaderna för prövningen att öka och den totala effekten för företagarna är därmed svårbedömd. Värt att nämna här är att ansökningsavgiften är en engångssumma medan tillsynsavgifterna är en återkommande kostnad för företagen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningens bedömning ur social dimension utgår från att det är en socialt ansvarsfull uppgift att få servera alkoholdrycker. En förändrad lagstiftning och de ändringar i

gällande förordning och vägledningar som krävs för att genomföra delar av motionens förslag skulle kunna få en påverkan på konsumtionen i samhället.

Bilaga

1. Motion av Sarah Ullmark (M) om snabbare och enklare handläggning av serveringstillstånd samt översyn av tillsynsavgifter, SLK 0728/23 (Handling 2023 nr 152)

Ärendet

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över motion om snabbare och enklare handläggning av serveringstillstånd samt översyn av tillsynsavgifter senast 22 december 2023.

Miljöförvaltningen har bedömt förslaget i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i detta tjänsteutlåtande.

Beskrivning av ärendet

Motionen föreslår ett antal åtgärder som miljö- och klimatnämnden ska genomföra för att uppnå en snabbare och enklare handläggning av serveringstillstånd. Vidare föreslår den att förvaltningen ska omstrukturera systemet för tillsynsavgifterna för alkoholtillsynen så att de kan tas ut enligt en självkostnadsprincip istället för som idag där en del av tillsynsavgiften baseras på verksamhetens omsättning. Motionen lyfter även fram ett behov av att förändra hur tillsynsavgifterna för alkoholtillsyn räknas fram och tas ut i syfte att göra dem mer rättvisa och att de bör baseras mera på lagefterlevnad i stället för att, som idag vara baserat i stor del på den omsättning som företaget har.

Motionen föreslår också att en tillståndsmo­dell ska tas fram för att besökare på restauranger med uteserveringar som ligger i anslutning till varandra ska kunna gå med alkohol mellan restaurangerna.

Av motionen framgår att Göteborg har längre handläggningstider för serveringstillstånd och dessutom en mer komplicerad handläggnings- och tillsynsprocess jämfört med andra svenska kommuner. Motionären skriver också att vi har en ökad byråkrati som innebär högre kostnader för Göteborgs Stad och dess skattebetalare och att det därför finns skäl att förenkla och påskynda handläggningsprocessen.

Motionens förslag

Motionen föreslår att miljö- och klimatnämnden får i uppdrag att:

1. Skyndsamt ta fram ett förslag som genom digitalisering förenklar och snabbar upp handläggningen av serveringstillstånd med mål att Göteborg ska ha det snabbaste och enklaste handläggningsförfarandet i Sverige.
2. Ta fram ett förslag med en maximal handläggningstid och innehållande regler om vite.
3. Säkerställa att det förenklade handläggningsförfarandet ryms inom den befintliga ekonomiska ramen.
4. Göra om tillsynsavgifterna för serveringstillstånd till en modell som grundar sig på en platt grundavgift, en tillsynsavgift med maxtaxa och löpande timavgift för fördjupad tillsyn samt där ansökningsavgifterna för serveringstillstånd styrs av tidsåtgången för handläggningen.
5. Ta fram en tillståndsmo­dell som gör det möjligt att få tillstånd för ett avgränsat område som innehåller flera restauranger.

Förvaltningens bedömning

Nedan presenteras förvaltningens bedömning under respektive delförslag. Fokus i svaren är på innehåll i nuvarande lagstiftning med förordning och vägledningar, samt på status för pågående utvecklingsarbete.

1. Skyndsamt ta fram ett förslag som genom digitalisering förenklar och snabbar upp handläggningen av serveringstillstånd med mål att Göteborg ska ha det snabbaste och enklaste handlägningsförfarandet i Sverige.

Förvaltningen bedriver idag, i samarbete med andra förvaltningar i staden, ett digitaliseringsarbete inom området. Förvaltningen har under året, enligt uppdrag från kommunfullmäktige, genomfört utveckling med viss automatisering av e-tjänster för tillståndshandläggningen för serveringstillstånd.

Helt konkret har förvaltningen inom ramen för detta arbete, tillsammans med förvaltningen för Intraservice, byggt stommen för företagstjänster som företagarna ska kunna nå via goteborg.se, för miljöförvaltningens räkning. Leverans av e-tjänsterna, det vill säga de tekniska förutsättningarna, väntas vara på plats före årsskiftet. Därefter ska dessa implementeras i verksamheten. De nya e-tjänsterna innebär ny teknik för staden och skapar förutsättningar som kommer att innebära förenklingar för verksamhetsutövare.

Med detta som bakgrund bedömer förvaltningen att det inte bör påbörjas något ytterligare arbete som syftar till att förenkla för företagen, utöver att fortsätta att genomföra redan planerat digitalt utvecklingsarbete.

2. Ta fram ett förslag med en maximal handläggningstid och innehållande regler om vite

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Detta är något som förvaltningen alltid strävar efter att efterleva. Samtidigt är det viktigt att ha med sig att det är en socialt ansvarsfull uppgift att få servera alkoholdrycker, och därför måste den sökande uppfylla vissa krav på lämplighet för att få ett tillstånd (Prop. 1994/95:89, s. 63).

Vid en prövning av ett serveringstillstånd ska myndigheten bedöma lämpligheten hos den som söker ett tillstånd. Prövningen regleras i alkohollagen, AL, (2010:1622). Där framgår bland annat att personen ska vara lämplig med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt. Personen ska också visa att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs i alkohollagen (8 kap. 12 § AL). Vid en prövning av en sökande som är en juridisk person riktas kraven på lämplighet även mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen, så kallade PBI:er. Det kan till exempel vara bolagsdelägare, aktieägare med betydande aktieinnehav, etcetera.

Hur omfattande utredningsarbete som krävs i det aktuella fallet är beroende av hur mycket utredningsarbete handläggaren behöver göra rörande exempelvis hur verksamheten har finansierats. Den totala handläggningstiden beror också på hur fullständig en ansökan är när den inkommer till förvaltningen. Förvaltningen är vidare beroende av svar från andra myndigheter som fungerar som remissinstanser och som förvaltningen ska inhämta uppgifter ifrån. Dessa är exempelvis Polisen, Skatteverket och Socialförvaltningen. Utöver detta genomförs också en bedömning, internt på miljöförvaltningen, på avdelningen för miljötillsyn, enheten för hälsoskydd.

Enligt 5 § alkoholförordningen (2010:1636) ska en kommun fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det finns särskilda skäl får utredningen av ett ärende förlängas med högst fyra månader. Detta innebär i praktiken att förvaltningen har maximalt fyra månader på sig att fatta ett beslut efter att alla handlingar har inkommit till förvaltningen, om inte särskilda skäl föreligger. Således regleras redan maximal handläggningstid i alkoholförordningen. Lagstiftaren har i dagsläget valt att inte koppla någon sanktionsmöjlighet till denna reglering i förordningen. Om en sanktion, som ett vite, ska kopplas till en överträdelse av den nu gällande maximala handläggningstiden krävs således en lagändring.

Av motionen framgår att Göteborgs stad i dagsläget har längre handläggningstider för serveringstillstånd än normalt. Detta är helt korrekt och beror på en jämförelsevis stor personalomsättning i början av året. Nya medarbetare är sedan en tid tillbaka på plats, och handläggningstiderna sjunker igen. Normal handläggningstid för ett alkoholtillstånd är i Göteborg 8-12 veckor, men har under 2023 varit över 16 veckor.

Det framgår också av motionen att Göteborg har en mer komplicerad handläggnings- och tillsynsprocess jämfört med andra svenska kommuner. Miljöförvaltningen utför prövningsprocessen efter de krav som ställs i gällande lagar och förordningar och utifrån gällande krav i förvaltningslagen, som beskrivits längre upp under denna punkt. Som ett exempel på effektivisering kan nämnas att förvaltningen sedan en tid tillbaka inte lägre skickar remisser till Räddningstjänsten gällande brandsäkerhet. Detta är något som den enskilde sökande istället ska försäkra att hen har kunskap om vid ansökningstillfället. Detta har kortat ner tiden för förvaltningens handläggningstid till förmån för den sökande.

Förvaltningen har nedan sammanställt information som finns på några jämförbara kommuners hemsidor gällande serveringstillstånd och där handläggningstider omnämns. I denna jämförelse skiljer sig inte Göteborg från övriga kommuner.

Nedan listas några exempel där förväntade handläggningstider anges på respektive kommuns hemsida. Tiden är angiven från att samtliga handlingar som krävs har inkommit till myndigheten.

Kommun	Handläggningstid från när samtliga handlingar finns hos myndigheten
Helsingborg	cirka två månader
Kungsbacka	maximalt åtta veckor
Luleå	upp till fyra månader
Malmö	normalt sett två till tre månader
Stockholm	cirka tre månader
Uppsala	maximalt åtta veckor
Växjö	tre till fyra månader

Det finns också en publicerad jämförelse mellan handläggningstider i svenska kommuner. Denna har genomförts av Näringslivets regelnämnd NNR under 2020 (*Serveringstillstånd – Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning*¹). Rapporten redogör för hur kommunerna har svarat på NNRs enkät och presenterar förslag på åtgärder som kan förbättra kommunernas service gentemot företagarna. I rapporten redovisas bland annat hur lång handläggningstid kommuner har jämfört med varandra från det att en ansökan är

¹ [Serveringstillstand-2020.pdf \(kommungranskning.se\)](https://www.kommungranskning.se/Serveringstillstand-2020.pdf)

komplett till ett beslut fattats. Av denna framgår att två tredjedelar av kommunerna (173 stycken) hade en handläggningstid på 1-6 veckor för det exempel på ett stadigvarande tillstånd som angetts i enkäten. Av dessa hade 61 kommuner (24 procent) en handläggningstid på 3 veckor eller mindre. En tredjedel av kommunerna (86 stycken) har en handläggningstid på 7-12 veckor. Av dessa har 20 kommuner (8 procent) en handläggningstid på 10 veckor eller mer.

Förvaltningen har inte funnit några andra rapporter gällande handläggningstider där man har mätt tiden från det att ansökan lämnats in, inklusive tiden för inhämtande av kompletteringar, till beslut fattats.

Vite är ett verkställighetsmedel (sanktion) som kan användas för att få någon att följa ett föreläggande eller ett förbud. Vite är ett penningbelopp som ska betalas om ett föreläggande eller förbud inte följs. Vitesföreläggande eller vitesförbud får bara beslutas om mottagaren kan antas ha faktisk eller rättslig möjlighet att följa ett föreläggande eller förbud. Ett vite döms ut i domstol och för att vitet ska dömas ut krävs bland annat att vitesföreläggandet är lagligen grundat och att föreläggandet har överträtts. Lagstiftaren har som nämnts ovan i dagsläget valt att inte koppla någon sanktionsmöjlighet gentemot myndigheten till alkoholförordningen.

Förvaltningen arbetar ständigt med målsättning att göra det enklare för företagen, bland annat genom att digitalisera de inledande delarna av tillståndprocessen och genom att göra den mera transparent. Vi vet, genom de olika branschmöten som förvaltningen deltar i samt via vår kontinuerliga kundundersökning (insiktsmätningen), att förutsägbarheten och transparensen är viktiga delar för hur företagen upplever myndighetsutövningen. Därunder att kommunikation och bemötande har en stor betydelse för upplevelsen av hur effektivt vi arbetar.

3. Säkerställa att det förenklade handlägningsförfarandet ryms inom den befintliga ekonomiska ramen

Förvaltningen förväntar att den nya e-tjänsten för ansökning om tillstånd att servera alkohol, tillsammans med effektivare interna arbetssätt kommer att förkorta handläggningstiden och därmed göra det billigare att handlägga ett tillståndsärende. Dock viktigt att hålla i minnet att dagens avgifter för ett alkoholtillstånd inte täcker de faktiska kostnaderna och dessa kommer att behöva höjas trots implementeringen av åtgärderna som nämns ovan för att säkerställa att avgiften täcker kommunens kostnader för handläggningen (se vidare nedan under beskrivning av förvaltningens bedömning av motionens punkt 4).

4. Göra om tillsynsavgifterna för serveringstillstånd till en modell som grundar sig på en platt grundavgift, en tillsynsavgift med maxtaxa och löpande timavgift där ansökningsavgifterna för serveringstillstånd styrs av tidsåtgången för handläggningen.

Kommunen har enligt AL och kommunallagen (1991:900) rätt att ta ut avgifter för prövningen av ansökan om serveringstillstånd (ansökningsavgift) och för den löpande tillsynen av restauranger med serveringstillstånd (tillsynsavgift).

Tillsynen består av två delar: en inre och en yttre tillsyn. Den inre tillsynen innebär att förvaltningen gör kontroller hos exempelvis Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Bolagsverket för att kontrollera att tillståndshavaren betalar skatter och andra avgifter, och att hen lämnar in årsredovisning i tid och utan anmärkning. Syftet är att

kontrollera att tillståndshavaren är lämplig även efter att ett tillstånd har meddelats. Det vill säga att personen ska under hela tiden hen innehar ett serveringstillstånd vara lämplig exempelvis ur personliga och ekonomiska förhållanden. Verksamheten har vidare ett ansvar för att anmäla ändringar av ägarförhållanden eller ledamöter i styrelsen. När detta sker görs kontroller av dessa personer.

Den yttre tillsynen innebär att förvaltningen gör fysiska tillsynsbesök på serveringsstället under kvällar och nätter. Då kontrolleras att alkoholserveringen sker på ett ansvarsfullt sätt och att den serveringsansvariga finns på plats. Vi kontrollerar också serveringstiderna och att andra eventuella villkor följs.

Idag består tillsynsavgifterna av en fast avgift och en rörlig avgift. Den rörliga avgiften baseras på restaurangens omsättning av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker under föregående år. Avgiften räknas fram baserat på de uppgifter som redovisats i restaurangrapporten som tillståndshavaren ska skicka in till Folkhälsomyndigheten senast 1 mars varje år.

Den fasta tillsynsavgiften baseras på om det gäller servering till allmänheten eller slutet sällskap samt serveringstiden. Vid serveringstid efter 01:00 tillkommer en tillsynsavgift som blir större ju senare stängningstid serveringsstället har. Detta då riskerna och därmed tillsynsbehovet förväntas öka vid senare serveringstider då berusningsgraden vanligtvis också ökar.

Det finns inga hinder för förvaltningen att ta fram en ny taxekonstruktion för tillsynsavgifterna. Det skulle innebära att taxekonstruktionen skulle behöva ses över i sin helhet och konstrueras om för att bibehålla eller öka den delen av verksamhetens kostnader som idag finansieras av intäkter. Detta eftersom intäkterna från tillsynsavgifterna idag även finansierar provningskostnaderna. Enligt motionens förslag ska ansökningsavgifterna för serveringstillstånd styras av tidsåtgången för handläggningen. Detta är något som förvaltningen redan har tittat på och där vi kan konstatera att denna avgift behöver öka avsevärt för att täcka den tid som faktiskt läggs på en provning av ett serveringstillstånd, oaktat att förvaltningen behöver effektivisera sina processer.

5. Ta fram en tillståndsmodell som gör det möjligt att få tillstånd för ett avgränsat område som innehåller flera restauranger

Av 8 kap. 23 § AL framgår följande:

”Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat som har serverats i lokalen”

Folkhälsomyndigheten ger tillsynsvägledning på nationell nivå. Folkhälsomyndigheten underlättar också för kommuner, när det gäller att tillämpa reglerna på alkoholområdet. Det gör de genom att ta fram föreskrifter, allmänna råd och vägledning om tillämpningen av alkohollagen i syfte att det ska finnas en likvärdig provning och tillsyn i landet inom området.

Av Folkhälsomyndighetens vägledning, gällande utnyttjande av ett gemensamt serveringsområde, framgår bland annat att alla inblandade måste ha ett eget serveringstillstånd och därmed dispositionsrätt till sin avgränsade del av ytan samt att

kommunen, vid prövningen av serveringstillstånd vid gemensamt serveringsutrymme, måste fastställa vilken grundyta som respektive verksamhetsutövare söker eget serveringstillstånd för. Därefter kan kommunen pröva förutsättningarna för ett gemensamt serveringsutrymme. Om flera verksamhetsutövare permanent delar yta på ett mattorg, och enbart en restaurang ansöker om serveringstillstånd får den söka tillstånd för en egen avgränsad del av mattorget. Verksamhetsutövaren med serveringstillstånd disponerar och ansvarar sedan för sin avgränsade serveringsyta.

Mot bakgrund av ovan så kan man redan idag få ett tillstånd för en avgränsad del av en gemensam yta men det är inte möjligt att utifrån gällande lagstiftning och vägledning möjliggöra för gäster på en restaurang att ta med sig alkohol till annan del av den gemensamma ytan än den som aktuell restaurang har serveringstillstånd och dispositionsrätt för. För att detta ska vara möjligt krävs en lagändring.

Anna Ledin

Direktör