

Handläggare
Birgitta Olsson
Telefon: 08-508 28 874

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2014-04-08 p.

Förslag till riktlinjer för serveringstillstånd

Remiss från Kommunstyrelsen/socialroteln, dnr 329-210/2014

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Pia Winbladh Högfors
Avdelningschef

Bakgrund

Socialnämnden har tagit fram förslag på förnyade riktlinjer för serveringstillstånd. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över förslagen genom kommunstyrelsens remiss senast den 1 maj 2014.

Enligt alkohollagen ska kommunen ha tydliga riktlinjer som talar om vad som gäller när man söker serveringstillstånd. Kommunen kan också reglera vad man i övrigt ska ta hänsyn till vid tillståndsprövningen. Syftet med de kommunala riktlinjerna är att den som söker tillstånd ska kunna förutse om verksamhet som planeras kan ges tillstånd, samt ge vägledning vid handläggning och beslut så att ansökningar om serveringstillstånd behandlas lika inom kommunen. Riktlinjerna utgår från alkohollagens regler som i vissa fall ger utrymme för staden att utveckla en egen alkoholpolitik.

I det förslag som tagits fram av socialnämnden anges att de nya riktlinjerna i huvudsak har samma innehåll som de tidigare. Det

som är nytt uppges vara en anpassning till de förändringar i alkohollagen som trädde i kraft 1 januari 2011. Även förtydligande har gjorts för att göra det lättare att förutse hur staden kommer att agera i olika situationer.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Enlig förvaltningens uppfattning uppfyller förslaget till riktlinjer inte kravet på hur riktlinjer ska utformas för att vara tydliga och förutsägbara för den som söker serveringstillstånd. Riktlinjerna måste stramas upp väsentligt och en tydlig åtskillnad göras mellan allmänna beskrivningar och de faktiska regler som kommer att tillämpas.

Dessutom bör man beakta följande synpunkter

Hälsoskydd

Miljöförvaltningens hälsoskyddsavdelning utövar tillsyn, med stöd av miljöbalken och därav följande förordningar och föreskrifter. En del av denna tillsyn berör restauranger och krogar i den mån verksamhetsutövare orsakar eller riskerar att orsaka olägenhet för närboende. Miljöförvaltningen är också remissinstans vid tillståndsansökningar. De olägenheter som kan förekomma gäller framförallt buller av olika slag, allt från musikbuller till störande gästtrafik på sena kvällar och nätter. Det är den tid när många människor behöver tid för vila och återhämtning. Det förebyggande arbetet är därför en viktig fråga för nämnden. Samverkan mellan socialförvaltningens tillståndsenhet och miljökontorets hälsoenhet är ett effektivt sätt att förebygga att olägenhet från verksamheter med alkoholservice uppstår. Att det på förhand ska vara tydligt för verksamhetsutövaren vilka krav som gäller underlättar också för denne att göra rätt från början.

De föreslagna riktlinjerna från socialnämnden, i de delar som berör miljöbalkens hälsoskyddsområde, är i huvudsak korrekt redovisade. Det är dock inte riktigt att som anges på s.10 i förslaget till riktlinjer att det finns regler för bullerstörning som antagits av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden grundar sina bedömningar på miljöbalken. Folkhälsomyndighetens allmänna råd för buller inomhus (FoHMFS 2014:13) och Naturvårdsverkets övergångsvägledning för industribuller som även tillämpas på verksamheter som restauranger när det gäller buller utomhus.

Det bör observeras att de i förväg uppställda kraven på ljudisolering i enskilda fall kan föranleda onödiga kostnader för en restaurangägare. I de fall det finns sakliga skäl att inte utföra ljudisolerande åtgärder bör serveringstillstånd kunna meddelas utan att det ställs krav på ljudisolering. Det ska då tydligt framgå att miljöförvaltningen med stöd av miljöbalken kan komma att besluta om omedelbart förbud för hela eller delar av verksamheten om olägenhet för människors hälsa eller miljön till följd av att buller från verksamheten uppkommer.

Det finns ytterligare några delar i förslaget som miljöförvaltningen önskar ha förtydligat.

I förslaget hänvisas till Socialstyrelsens riktvärde. En större del av Socialstyrelsens arbete kring miljöns påverkan på människors hälsa har sedan 1 januari 2014 överförs till Folkhälsomyndigheten. I förslaget bör därför hänvisning till riktvärden och allmänna råd benämnas Folkhälsomyndighetens riktvärden och allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13)

Enligt 8 kapitlet 17 § alkohollagen får kommunen vägra serveringstillstånd om serveringsstället på grund av placering eller andra skäl kan befaras medföra olägenhet i fråga om ordning och nykterhet, eller medföra särskild risk för människors hälsa. Miljöförvaltningen önskar ett förtydligande att Miljö- och hälsoskyddsnämnden grundar sin bedömning av vad som avses med olägenhet enligt den definition som följer av 9 kap 3 § miljöbalken. Det bör därför understrykas att bullerstörning kan utgöra en sådan olägenhet. Huruvida alkohollagens bestämmelse helt eller delvis motsvarar miljöbalkens begrepp undandrar sig förvaltningens bedömning. Men det bör klargöras om det är samm eller olika betydelse i de olika begreppen.

Under riktlinjer för remissyttranden framgår det att ”När ett serveringstillstånd väl är givet och det uppstår klagomål som inte avser ordningen och nykterheten på restaurangen utan enbart buller är endast miljöbalken och således inte alkohollagen tillämplig”. Miljöförvaltningen önskar ett förtydligande i riktlinjerna vad avser tillämpningen av 9 kap 17 § alkohollagen som rör möjlighet att meddela en erinran eller varning. Om en verksamhet medför olägenhet för människors hälsa eller miljön borde även en sådan omständighet som bullerstörning ligga till grund för erinran eller varning. Det bör dock understrykas att Miljö- och

hälsoskyddsnämnden gör en självständig bedömning och att verksamheten kan komma att begränsas med stöd av miljöbalken oavsett vad som beslutas om i serveringstillståndet. Det bör också upplysas att i den mån det uppkommer befogade klagomål kommer miljöförvaltningen att ta ut tillsynsavgift av verksamhetsutövaren.

Tre övergripande mål anges som utgångspunkt för tillståndsgivning och tillsyn enligt alkohollagen i Stockholms stad. Dessa säger att det ska vara tryggt att gå på krogen, lätt att vara krögare och det ska vara konkurrens på lika villkor i restaurangbranschen. Av riktlinjerna framgår att social hänsyn ska ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga sådana. Då en del av tillståndsgivningen även handlar om att minimera risken för störning till närboende anser miljöförvaltningen att detta också borde ingå som en punkt i målen. Likaväl som det ska vara tryggt att gå på krogen bör det framgå att det ska vara tryggt att bo vid krogen.

Livsmedelshantering

Livsmedelslagstiftningen förändrades radikalt år 2006 när majoriteten av nationella regler ersattes av en EU-gemensam lagstiftning. Den största förändringen bestod i att de tidigare svenska detaljreglerna försvann till förmån för målstyrda regler som istället fokuserade på den verksamhet som pågick, d.v.s. hur hanteringen av livsmedel gick till rent praktiskt. En annan förändring var att de gamla ”lokalgodkännanden” som tidigare funnits försvann. År 2009 så försvann även majoriteten av förprovningar. Sedan dess gäller endast anmälningsplikt för alla livsmedelsverksamheter i detaljhandelsledet, mot slutkonsument med andra ord.

Tillståndssökande får idag en hel del felaktiga hänvisningar till Livsmedelskontrollen från Tillståndsenheten. Av riktlinjerna framgår orsaken, exempelvis när de talar om ”kök av god standard” (sid 7). Miljöförvaltningen brukar få samtal från verksamhetsutövare som är mitt uppe i en tillståndsprcess för serveringstillstånd och uppger att de blivit hänvisade till Livsmedelskontrollen för att inhämta något slags bevis eller godkännande för sitt tilltänkta kök, sin fläkt, sin diskmaskin eller någon annan detalj som miljöförvaltningen – enligt ovan - inte längre vare sig förprovar eller godkänner.

Vidare i kapitlet om Miljö- och Hälsoskyddsnämnden så anger riktlinjerna att miljöförvaltningen registrerar livsmedelslokaler och att sådan registrering är en förutsättning för serveringstillstånd. Miljöförvaltningen vill understryka att en registrering inte innebär att miljöförvaltningen har prövat eller godkänt en livsmedelsverksamhet. Endast att verksamheten har registrerats hos förvaltningen och därmed kan bli föremål för tillsyn. Det saknas därför ändamålsenliga skäl att ange att registrering är en förutsättning för ett alkoholtillstånd. Någon godkännandeprövning som tillämpades fram till 2009 finns inte längre för den typ av verksamhet som är aktuell för utskänkningstillstånd.

Resultatet av riktlinjernas utformning är att många företagare anmäler en verksamhet som ännu inte finns till miljöförvaltningen vilket skapar mycket extra arbete. Sedan beviljas inte alla dessa verksamheter serveringstillstånd vilket innebär att förvaltningen registrerar och fakturerar en verksamhet som aldrig kommer till stånd. Det föranleder mycket trassel med fakturering (eftersom verksamheten aldrig startat vill den inte betala de lagstadgade tillsynsavgifterna).

Både verksamhetsutövare och Livsmedelskontrollen upplever stor frustration över detta onödiga arbete som generas av Tillståndsenheten. Däremot kan, på samma sätt som anges ovan angående buller, t ex dålig hygien eller dåligt handhavande av livsmedel leda till nämnden stänger eller begränsar verksamheten.

Om livsmedelslokalernas lämplighet på förhand ska granskas och godkännas så kan Tillståndsenheten själva ombesörja sådana granskningar. Sammantaget önskar Livsmedelskontrollen att alla hänvisningar till avdelningen i riktlinjerna tas bort. Det är även önskvärt att handläggare vid Tillståndsenheten snarast upphör med att hänvisa till Livsmedelskontrollen under tillståndsprocessen med felaktiga krav om godkända diskmaskin, annan utrustning eller planlösning.

Slut

Bilaga

Förslag till riktlinjer för serveringstillstånd