

Handläggare
Carina Cutlip
Telefon: 08-508 25 057

Till
Socialnämnden
2022-04-26

Tillsyn enligt tobakslagen i Stockholms stad hösten 2021

Skrivelse till Länsstyrelsen i Stockholm

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redogörelse inklusive vilka åtgärder som vidtagits med anledning av länsstyrelsens beslut.
2. Socialnämnden överlämnar redovisningen till Länsstyrelsen i Stockholm.

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Med stöd av 7 kap. 2 § lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) har Länsstyrelsen i Stockholm (Länsstyrelsen) genomfört tillsyn i Stockholms stad avseende socialnämndens verksamhet gällande Tillståndsutskottet.

Länsstyrelsen i Stockholm ger kritik gällande ett beslut om beviljande av försäljningstillstånd. Länsstyrelsen bedömer att det finns några brister samt har några förbättringsförslag.

Förvaltningen föreslår att arbetet gällande LTLP fortsätter som tidigare med de justeringarna att det numera framgår från och med när bifallsbesluten gäller samt att protokollsmallarna ska uppdateras utifrån länsstyrelsens förbättringsförslag.

Bakgrund

Med stöd av 7 kap. 2 § lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) har Länsstyrelsen i Stockholm (Länsstyrelsen)

genomfört tillsyn i Stockholms stad avseende socialnämndens verksamhet gällande Tillståndsutskottet. Länsstyrelsen begärde tillgång till handlingar och beslut från tillståndsenheten. Tjänstemän från länsstyrelsen och enhetschef och biträdande enhetschef på tillståndsenheten hade ett möte 2021-12-03 då det ställdes frågor om verksamheten. Länsstyrelsen skickade en skriftlig sammanställning efter mötet som tillståndsenheten fick möjlighet att skriftligen förtydliga. Länsstyrelsen meddelade beslut om tillsyn 2022-01-31.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 2022-04-20. Funktionshinderrådet har fått möjlighet att behandla ärendet 2022-04-21.

Ärendet

Länsstyrelsen gör bedömningen att stadens tillståndsprövning håller en mycket god kvalitet. Generellt gör handläggarna bra utredningar, framför allt när det gäller kontrollen av den ekonomiska lämpligheten i nyansökningar. Förvaltningen håller även en mycket god kvalitet avseende granskningen av egenkontrollprogram.

Efter genomförd tillsyn riktar Länsstyrelsen kritik mot nämnden:

- Försäljningstillstånd har meddelats i en ansökan trots att det i motiveringen inte fastställs att sökanden uppfyller samtliga krav som ställs upp i lagen.

Efter genomförd tillsyn noterar Länsstyrelsen följande brister i verksamheten:

- Det framgår inte i besluten från och med när besluten gäller.
- Mottagningsbevis skickas inte när ansökan är komplett.
- Beslutsunderlag gällande uppgifter om närståendebolag dokumenteras och diarieförs inte rutinmässigt i ärenden.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma följande *förbättringsförslag*:

- Beslutsmallar bör justeras för att säkerställa att de uppgifter som framgår av Folkhälsomyndighetens vägledning finns med i framtida beslut.

- Inre tillsyn – närståendebolag bör granskas löpande som en del av den inre tillsynen.
- Länsstyrelsen förutsätter att staden åtgärdar påtalad kritik och påtalade brister och avslutar härmed ärendet.

Jämställdhetsanalys

Ärenden om försäljningstillstånd bedöms utifrån kraven i LTLP och förvaltningen genomför inga jämställdhetsanalyser i enskilda ärenden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Länsstyrelsen kritik gällande att försäljningstillstånd har meddelats i en ansökan trots att det i motiveringen inte fastställts att sökanden uppfyller samtliga krav som ställs upp i lagen.

Det beslut som länsstyrelsen granskat gällde internetförsäljningstillstånd och fattades av Tillståndsutskottet 2020-05-13. Länsstyrelsens kritik grundar sig i att nämnden fattat beslut trots att beslutsmotiveringen talat för att tillstånd meddelats utan att nämnden tagit ställning till om sökanden uppfyller samtliga krav i LTLP. Nämnden har i sin beslutsmotivering skrivit att rättsläget är oklart. Enligt LTLP gäller att i det fall det råder tveksamhet gällande om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda bör tillstånd inte beviljas.

Från förarbetena framgår att anledningen till införandet av 5 kap. 19 § LTLP var just att förhindra att åldersgränsen kringgås och att säkerställa att distanshandel skulle hålla samma strikta kontrollskyldighet som detaljhandeln. Vid försäljning av tobaksvaror på fysiskt försäljningsställe kontrolleras identifikationshandling och att den som köper och tar emot tobaksvaran omfattas av identifikationshandlingen vid samma tillfälle.

I och med att den aktuella verksamheten bedrivs genom internetförsäljning, och det av förarbetena framgår att en näringsidkare måste organisera sin verksamhet så att åldersgränsen inte kan kringgås, var det förvaltningens bedömning att sökande måste förvissa sig om att såväl köparen vid säljtillfället på webbplatsen, som mottagaren vid utlämnandet av tobaksvaran uppnått rätt ålder, för att kunna leva upp till de högt ställda kraven i

5kap.18-19§§ LTLP.

Tillståndsutskottet har numera ändrat sin tillämpning och har i ärende dnr: 10.1.1-10547/2019, 2021-11-10 beslutat att avslå ansökan om internetförsäljningstillstånd för tobaksvaror med bland annat följande motivering:

”Förvaltningen bedömer att sökanden inte har inkommit med ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram då egenkontrollprogrammet inte visar hur innehavaren kommer utföra särskild kontroll över försäljningen. Sökanden har inte beskrivit korrekt märkning för tobaksvaror. Sökande har inte heller inkommit med avtal som klargör för hur den andra parten ska utföra egenkontroll över tobaksvarorna. Vidare har sökande inte inkommit med handlingar som styrker hur ålderskontroll görs i samband med köptillfället på webbplatsen eller hur ålderskontrollen efterlevs i samband med utlämnandet av tobaksvaran.”

Beslutet överklagades och Förvaltningsrätten i Stockholm delade nämndens bedömning och överklagandet avslogs i mål nr 33581-21.

Länsstyrelsens noteringar om brist att det inte framgår i besluten från och med när besluten gäller.

I och med att LTLP var ny lagstiftning var varken kommunerna eller förvaltningsrätterna ute i landet ense om huruvida ett beslut enligt LTLP skulle gälla omedelbart eller inte. Av övergångsbestämmelserna till LTLP framgår att en detaljhandlare som före lagens ikraftträdande har anmält försäljning av tobaksvaror enligt tobakslagen får fortsätta bedriva sådan försäljning efter ansökan i avvaktan på myndighetens beslut.

Ett av förvaltningens första avslagsbeslut överklagades av sökanden som yrkade på inhibition i förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten i Stockholm avvisade i november 2019 yrkandet om inhibition med motiveringen att sökanden i och med nämndens beslut inte längre får tillhandahålla tobaksvaror för försäljning (mål nr 25945-19). Förvaltningsrätten i Stockholm, tillsammans med flertalet andra förvaltningsrätter i landet, fortsatte därefter att avvisa yrkanden om inhibition mot samma bakgrund. Det var först i Kammarrättsdom i mars 2020 som det fastställdes att ett beslut att avslå en ansökan om tillstånd att bedriva detaljhandel med tobaksvaror inte gäller

omedelbart om inte tillståndsmyndigheten har förordnat om det (mål nr 465-20).

I förarbetena till LTLP framhålls att LTLP i likhet med alkohollagen är en social skyddslagstiftning. På tobaksområdet finns dock inte lika ofta behov av att förelägganden eller förbud ska gälla omedelbart. En generell bestämmelse som finns i 10 kap. 1 § alkohollagen är därför mer långtgående än vad som framstår som rimligt med hänsyn till ändamålet. Den myndighet som fattar ett beslut enligt den nya lagen har dock alltid möjlighet att bedöma om förutsättningarna i 35 § förvaltningslagen är uppfyllda för att ett beslut ska kunna verkställas omedelbart (prop. 2017/18:156 s. 133). I förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s 212) framgår att syftet med ordningen att beslut som är överklagbart får laga kraft först när den överklagandetid som gäller för beslutet har gått ut är främst för att skydda enskilda mot verkställighet av beslut där verkställigheten kan riskera att urholka rätten att överklaga beslutet.

Länsstyrelsen fick Stockholms stads första beslut 13 augusti 2019. Stadens beslut enligt LTLP har därefter sett ut på närmast identiska sätt. Förvaltningen har inte förrän länsstyrelsens nu aktuella tillsyn av verksamheten fått kännedom om länsstyrelsens uppfattning att det av besluten inte framgår att besluten gäller från och med beslutsdatumet. Inte heller har förvaltningen under samverkan med Polismyndigheten, andra myndigheter (däribland Länsstyrelsen i Stockholm), sökanden eller tillståndshavare fått fråga om från när bifallsbeslutet gäller. Inte heller mot bakgrund av motiven i förarbetena till LTLP och Förvaltningslagen, där enskilda ska skyddas mot verkställighet av beslut, bedömer förvaltningen att besluten som fattats framstår som oklara. Förvaltningen har åtgärdat påtalad brist och av besluten framgår numera från och med när bifallsbesluten gäller.

Länsstyrelsens noteringar om brist att mottagningsbevis inte skickas när ansökan är komplett.

Länsstyrelsen anser att staden behöver ta fram en rutin för bedömning av när en ansökan är komplett och i samband med det skicka ett mottagningsbevis till den sökande.

Förvaltningen har rutiner för effektivt utredningsarbete och bedriver en aktiv handläggning med nära kontakt med sökanden. Arbets sättet

innebär att handläggning sker löpande, när alla handlingar är inkomna och alla beslutsunderlag finns i ärendet tar det oftast bara någon eller några dagar till beslut fattas. En rutin med mottagningsbevis skulle innebära att beviset skickas ut i princip samtidigt som beslutet. Förvaltningen har därför bedömt att beslutet ersätter mottagningsbeviset.

Länsstyrelsens noteringar om brist att beslutsunderlag gällande uppgifter om närståendebolag inte dokumenteras och diarieförs rutinmässigt i ärenden.

Förvaltningen har checklistor för utredning av ansökningsärenden och i dessa framgår att kontroll görs och hanteras i Creditsafe (kreditupplysningstjänst som förvaltningen prenumerera på och gör slagningar i) enligt följande:

Kontrollera bolaget och eventuella närståendebolag i Creditsafe. Betalningsanmärkning eller skulder? Är bolaget registrerat för F-skatt, moms och arbetsgivaravgifter? Är aktiekapitalet intakt? Har årsredovisningarna upprättats och inlämnats i rätt tid? Finns anmärkningar från revisor? Om revisor saknas, finns revisorsplikt? Uppgifter som kontrollerats ska registreras i ärendet>Spara från Creditsafe till datorn>Lägg in handling enligt ovan punkten ”Skapa handling”. Eventuella brister ska kommuniceras sökanden.

Förvaltningen har i ärendehanteringssystemet Lex mall gällande remissförfarande till Skatteverket och det framgår även i det stödmaterial som handläggarna arbetar utifrån att remissförfarande görs av närståendebolag, det vill säga ytterligare bolag som PBI (person med betydande inflytande) har inflytande i.

Under förvaltningens möte med länsstyrelsen framgick att det för länsstyrelsen inte var tydligt huruvida samtliga PBI:ers närståendebolag var prövade då förteckning över en företrädares närståendebolag saknades i ärendet.

Förvaltningen delar inte den bedömningen utifrån att samtliga närståendebolag ska prövas och prövningen av dessa framgår av såväl remissförfarandet till Skatteverket som av utdrag från Creditsafe. Om det har gjorts avsteg från checklistan för utredning ligger tjänsteanteckning i ärendet kring den bedömningen.

Ärendet länsstyrelsen hänvisar till avsåg företrädare som hade två enskilda firmor registrerade på sig – varav remissförfarande och utredning gällande enskilda firman hade gjorts och låg i ärendet.

Länsstyrelsens förbättringsförslag att beslutsmallar bör justeras för att säkerställa att de uppgifter som framgår av Folkhälsomyndighetens vägledning finns med i framtida beslut.

Förvaltningen har påbörjat en översyn av protokollsmallarna i ärendehanteringssystemet Lex för att lägga till bokmärken så att uppgifterna som ska framgå av ett beslut också framgår.

Länsstyrelsens förbättringsförslag att närståendebolag bör granskas löpande som en del av den inre tillsynen.

Av ärendehanteringssystem Lex framgår att det i Stockholm stad finns totalt 9231 personer med betydande inflytande kopplat till tobaks- och alkoholtillstånd. Majoriteten av dessa personer är inblandade i ett eller flera närståendebolag och det finns en del PBI:er som har över 100 närståendebolag.

Förvaltningen måste prioritera vilka utredningsresurser man ska använda och förvaltningen prioriterar att granska närståendebolag på de individer där det finns konstaterade brister eller misstankar om brister, tex personer med kopplingar till organiserad brottslighet eller kriminella nätverk. Att rutinmässigt skicka 10 000-tals remissförfrågningar gällande närståendebolag bedömer inte förvaltningen vara rimligt.

Bilaga

Beslut från verksamhetstillsyn enligt lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter.