

Stockholms stad

## Tillsyn enligt lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter i Stockholms stad den 3 december 2021

### Länsstyrelsens beslut

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.

### Bakgrund till tillsynen

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.

### Länsstyrelsens handläggning

Tillsynen har genomförts av Länsstyrelsens tillsynshandläggare Tim Ejdeskog och David Engstrand.

Innan tillsynen har Länsstyrelsen skickat ut ett frågeformulär som besvarats av tillståndsenheten i Stockholm stad. Tillståndsenheten har även skickat in andra dokument som rör verksamheten, såsom tillsynsplan, delegationsordning, ansökningsblanketter, rutiner etc. Vidare har Länsstyrelsen begärt av tillståndsenheten att skicka in 12 stycken slumpvist utvalda ärenden för granskning.

Den 3 december 2021 hölls ett möte med tillståndsenhetens chef Carina Cutlip och biträdande enhetschef Elise Landström. Vid mötet fördes en diskussion med företrädarna utifrån de svar som lämnades i enkäten och de iakttagelser som gjorts vid aktgranskningen. Tillståndsenheten har efter mötet, på begäran av Länsstyrelsen, lämnat kompletterande information om verksamheten via e-post.

Frågeformuläret, övriga dokument, ärendegranskningen samt det som diskuterades vid mötet ligger till grund för detta beslut.

Utredningen har kommunicerats till tillståndsenheten för faktagranskning den 17 januari 2022. Den 19 januari 2022 inkom tillståndsenheten med några förtydliganden som därefter har kompletterats utredningen.

## Organisation

Socialnämnden ansvarar för ärenden rörande detaljhandel och partihandel med tobaksvaror enligt LTLP.

## Handläggarnas arbetssituation

Enligt uppgift som lämnats i enkätsvar finns sju heltidstjänster för handläggning av ärenden enligt LTLP.

Det finns rutiner som beskriver hur handläggare ska agera vid hotfulla situationer. Handläggarna är alltid minst två vid tillsynsbesök. En händelse med otillbörlig påverkan i en handläggares tjänsteutövning har förekommit under år 2020. Efter ett gynnande beslut fick en handläggare en blomsterbukett tillsänd hemadressen med okänd avsändare. Mot bakgrund av tackmeddelandets utformande och tidigare historik i ett ärende förstods att en sökande var avsändaren. Händelsen polisanmälades i enlighet med förvaltningens rutin.

## Tillsynsplan och övergripande styrdokument

Stockholms stad har antagit en tillsynsplan för 2021 enligt LTLP. Av planen framgår att varje försäljningsställe ska få ett yttre tillsynsbesök per år.

Gällande inre tillsyn framgår att tillsynen företrädesvis sker genom bevakning av tillståndshavare och personer med betydande inflytande utifrån dessas ekonomiska lämplighet. Bevakningen sker genom kreditupplysningsföretag. Av tillsynsplanen framgår inte om det sker någon regelbunden uppföljning av tillståndshavarnas fortsatta personliga och ekonomiska lämplighet.

Av tillsynsplanen och av uppgifter i enkätsvar framgår att kommunen arbetar med kontrollköp som en del av den förebyggande tillsynen. Enligt tillsynsplanen för 2021 avsåg förvaltningen att under året utföra kontrollköp med särskild inriktning på försäljningsställen i nära anslutning till skolor.

Stockholms stad har tagit fram andra dokument för verksamhetens handläggning enligt LTLP. Bland annat finns rutin för tillsyn, tillsynsprotokoll, utredningsrutin för nya tillstånd samt ägarskiften, mall för egenkontrollprogram samt program för ANDT.

## Länsstyrelsens aktgranskning av tillståndsprövningen

I samtliga granskade beslut framgår när besluten är fattade men inte från när besluten börjar gälla.

Förvaltningen har inte i något ärende skickat ett mottagningsbevis, när ansökan är komplett, till den sökande med information om handläggningstiden och möjligheten för den sökande att överklaga stadens beslut. Vid tillsynsbesöket uppgav tillståndsenheten att mottagningsbevis inte skickas eftersom beslut i ärendena fattas snarast efter att ärendena blir kompletta. Att skicka mottagningsbevis har då upplevts som överflödigt.

Ett beslut som fattats av tillståndsutskottet saknar kontaktuppgifter till sökanden/tillståndshavaren samt namn på försäljningsstället. Vid tillsynsbesöket framgick att förvaltningen skulle se över beslutsmallen och justera denna så att uppgifterna fortsättningsvis kommer att finnas med när beslut fattas.

Underlag (utdrag från Creditsafe) gällande uppgifter om företrädares bolagsengagemang finns inte dokumenterat i flera ärenden. Vid tillsynsbesöket framkom att handläggarna rutinmässigt kontrollerar vilka bolag som ska betraktas som närståendebolag med hjälp av kreditupplysningstjänsten Creditsafe. Informationsunderlaget från Creditsafe gällande företrädares bolagsengagemang sparas eller dokumenteras dock inte rutinmässigt i akten. Enligt förvaltningen genomförs dock rutinmässigt en kontroll av närståendebolag inför remissförfarande till Skatteverket. I kvalitetssäkring av ärendena inför beslut kontrolleras att närståendebolag är utredda och att remissförfarande till Skatteverket och ekonomisk kontroll i Creditsafe är gjord även för närståendebolag.

I ett ärende har Länsstyrelsen noterat att tillståndsutskottet inte beslutat i enlighet med förvaltningens förslag till beslut. Förvaltningen bedömde att sökanden inte inkommit med ett egenkontrollprogram som visade att tobaksvaror tillhandahålls så att det går att kontrollera mottagarens ålder i enlighet med 5 kap. 19 § LTLP. Av beslutsmotiveringen hänvisar utskottet till att rättsläget är oklart gällande krav på ålderskontroll vid utlämnandet av tobaksvaror vid internetförsäljning och att det alltid åligger tillståndshavaren att uppfylla gällande lagstiftning. Vidare utgår tillståndsutskottet från att tillståndshavaren, om rättsläget klargörs, kommer att agera i enlighet med det. I förvaltningens utredning framgår vidare att bolagets marknadsföring på

webbplatsen inte bedöms vara förenlig med bestämmelserna i LTLP. Av motiveringen till beslutet framgår att tillståndsutskottet utgår från att bolaget i dialog med förvaltningen sköter sin marknadsföring på webbplatsen så att den kommer att vara förenlig med lagen och att förvaltningen kan inleda ett tillsynsärende om så inte sker.

## Tillsyn inom tobaksområdet

Gällande den yttre tillsynen har samtliga försäljningsställen fått ett tillsynsbesök under året.

Beträffande inre tillsyn kontrolleras tillståndshavande bolag i form av en bevakning genom en kreditupplysningstjänst. Bevakningen gäller förändringar avseende styrelser, skulder i allmänna och enskilda mål, att årsredovisning lämnas samt om rating (kreditvärdering) minskar eller ökar. Ingen löpande eller regelbunden kontroll sker av närståendebolag. Närståendebolag kontrolleras om det framkommer någon allvarigare anmärkning vid tillsynsbesök, om rating förändrats för tillståndshavande bolag eller om annan indikation att kontrollera närståendebolag närmare framkommer.

På grund av den fortsatta smittspridningen av Covid-19 under 2021 har kontrollköp med särskild inriktning mot försäljningsställen i nära anslutning till skolor inte genomförts enligt tillsynsplanen. Med anledning av pandemin har nyrekrytering av kontrollköpare varit svår samtidigt som tillståndsenheten prioriterat att samtliga försäljningsställen ska kunna få ett tillsynsbesök. Två kontrollköp har dock genomförts på försäljningsställen där förvaltningen har mottagit tips från allmänheten gällande försäljning av tobaksvaror i strid med lagstiftningen.

## Länsstyrelsens bedömning

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.

## Tillståndsutskottets beslut

I ett beslut som tillståndsutskottet fattat, och som inte är i enlighet med förvaltningens förslag, bedömer Länsstyrelsen att beslutsmotiveringen talar för att tillstånd har meddelats utan att nämnden tagit ställning till om sökanden uppfyller samtliga krav som ställs i LTLP.

Av motiveringen framgår att nämnden bedömer att rättsläget är oklart gällande krav på ålderskontroll vid utlämnande av tobaksvaror vid internetförsäljning. Nämnden förutsätter vidare att det är bolagets ansvar att leva upp till lagens krav om rättsläget i framtiden klargörs. I den del av motiveringen som rör marknadsföring på webbplatsen utgår tillståndsutskottet från att sökandebolaget, i dialog med förvaltningen, sköter sin marknadsföring så att

den kommer att vara förenlig med LTLP. Om så inte sker kan förvaltningen komma att inleda ett tillsynsärende.

Beträffande motiveringen om att rättsläget är oklart gällande krav på ålderskontroll vid utlämnande av tobaksvaror vid internetförsäljning framstår det enligt Länsstyrelsens bedömning som att nämnden inte i tillräcklig omfattning har utrett huruvida förutsättningarna för att kunna meddela tillstånd är uppfyllda. Länsstyrelsen konstaterar att LTLP, i likhet med alkohollagen (2010:1622), är en social skyddslagstiftning vars syfte är att bidra till att minska bruket av tobak och tobaksrelaterade produkter (prop. 2017/18:156 s. 46). Av förarbetena till den gamla alkohollagen, vari bestämmelser om serveringstillstånd återfinns och som även är relevanta för tolkningen av LTLP, framgår att för att tillstånd ska kunna meddelas bör krävas en utredning som gör sannolikt att sökanden kommer att bedriva serveringen i enlighet med lagens bestämmelser (prop. 1994/95:89 s. 102). I det fall det råder tveksamhet gällande om förutsättningarna för att meddela tillstånd är uppfyllda bör tillstånd inte beviljas. Att hänvisa till att rättsläget är oklart framstår enligt Länsstyrelsens bedömning att nämnden inte har tagit ställning till om samtliga förutsättningar i lagen är uppfyllda innan ansökan beviljas.

Beträffande den del av motiveringen som rör marknadsföringen på webbplatsen uppfattar Länsstyrelsen att nämnden fattar bifallsbeslutet trots att förutsättningarna för att kunna meddela tillstånd eventuellt inte är uppfyllda. Nämnden anför även att eventuella brister kan lösas i dialog med förvaltningen i efterhand, det vill säga efter att tillståndet meddelats. Länsstyrelsen konstaterar att nämnden beviljat tillstånd trots att det i motiveringen framgår att det råder tveksamhet kring om samtliga materiella förutsättningar i tillståndsgivningen är på plats.

### Beslutsfattande

Enligt 9 kap. 1 § LTLP får beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 35 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Ett beslut får alltid verkställas omedelbart, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

Enligt 44 § förvaltningslagen ska ett överklagande av ett beslut ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar

fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Ett beslut som fattas enligt LTLP gäller inte per automatik omedelbart. Det är därför av vikt att det framkommer av beslutet från när beslutet ska gälla, om det ska gälla omedelbart och inte när det vunnit laga kraft, det vill säga tre veckor efter att beslutet kommit den sökande till del och besvärstiden passerat. Av kommunens beslut framgår när beslutet är taget, vad det innehåller, vem eller vilka som fattat det och vem som varit föredragande. Det framgår dock inte av besluten från när de gäller. Om besluten ska gälla omedelbart behöver det framgå av besluten. Länsstyrelsen gör bedömningen att kommunen behöver utveckla sina beslut och lägga till information om från när besluten ska gälla, om de ska gälla omedelbart då beslutet är fattat.

### Mottagningsbevis

Enligt 4 kap. 2 § förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till den sökande när en fullständig ansökan kommit in och innehållet i ett sådant bevis.

Det framgår av 7 § lag om tjänster på den inre marknaden att det finns bestämmelser om den tid inom vilken behörig myndighet ska fatta beslut i ärende om tillstånd för etablering i Sverige i annan författning. När det gäller beslut om tillstånd att sälja tobak enligt LTLP framgår det av 4 kap. 1 § förordning om tobak och liknande produkter att kommunen ska fatta beslut i ett ärende om försäljningstillstånd enligt 5 kap. 1 § LTLP inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen.

Om det är nödvändigt på grund av utredningen, får kommunen besluta att handläggningstiden ska förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska innan den ursprungliga tidsfristen gått ut informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs.

Ett beslut om att förlänga tidsfristen får inte överklagas.

Av 8 § lag om tjänster på den inre marknaden ska behörig myndighet sända ett mottagningsbevis till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in. Mottagningsbeviset ska innehålla information om

1. tidsfrist som avses i 7 § och, i förekommande fall, följderna av att ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist, och
2. möjligheterna till rättslig prövning av beslut.

Förvaltningen skickar inte ut mottagningsbevis till sökanden när ansökan bedöms vara komplett. Staden behöver ta fram en rutin för sin bedömning när de anser en ansökan vara komplett och i samband med det skicka ett mottagningsbevis till den sökande.

## Beslutsunderlag

Enligt 9 § förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Enligt 27 § förvaltningslagen ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Det är en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter.

Vid tillsynsbesöket framkom att handläggarna rutinmässigt kontrollerar vilka bolag som ska betraktas som närståendebolag med hjälp av kreditupplysningstjänsten Creditsafe. Informationsunderlaget från Creditsafe gällande företrädares bolagsengagemang i närståendebolag sparas eller dokumenteras dock inte rutinmässigt i akten. Länsstyrelsen bedömer att underlaget normalt ska betraktas som handlingar som har betydelse för beslut och att uppgifterna ska dokumenteras i ärendena.

## Uppgifter i beslut

Av Folkhälsomyndighetens vägledning gällande tillståndsbeslut för tobaksvaror framgår bland annat vad ett beslut ska innehålla. Ett beslut om tillstånd gällande försäljning av tobaksvaror ska utformas enligt förvaltningslagen. Vidare är det bra om följande uppgifter framgår av beslutet för att Folkhälsomyndigheten ska kunna hålla ett register för tillstånd.

Tillståndshavarens:

- *Organisationsnummer/personnummer*
- *Namn, observera att om tillståndet avser en enskild firma är det namnet på tillståndshavaren och inte namnet på dennes firma som anges här*
- *Gatunamn med husnummer*
- *Postnummer*
- *Ort*

*För detaljhandlare ange följande uppgifter för försäljningsstället, vid partihandel ange följande uppgifter för lagerlokalen:*

- *Namn på försäljningsställe*
- *Gatunamn med nummer*
- *Postnummer*
- *Ort*
- *Kommun där försäljningsstället är beläget/kommun där partihandel har sitt säte*
- *Vid internetförsäljning ange även webbadress*
- *Datum när beslutet fattats*

- *Datum från när beslutet gäller, vid visstid ange även när beslutet upphör att gälla*
- *Avser tillståndet detaljhandel eller partihandel?*
- *Avser tillståndet tillsvidare eller viss tid?*

I ett beslut (protokollsutdrag), som fattats av tillståndsutskottet, saknas uppgifter om namn på försäljningsställe (webbadress) samt adressuppgifter till tillståndshavaren. Länsstyrelsen gör bedömningen att nämnden behöver justera sina beslutsmallar och säkerställa att de uppgifter som framgår av Folkhälsomyndighetens vägledning finns med i framtida beslut.

### Inre tillsyn

Av 5 kap. 2 § LTLP framgår att ett tillstånd får beviljas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i lagen. Kravet på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att tillstånd meddelats.

Vid tillsynen har framkommit att staden inte genomför någon löpande eller regelbunden kontroll av närståendebolag som en del av den s.k. inre tillsynen. Närståendebolag kontrolleras om det framkommer någon allvarigare anmärkning vid tillsynsbesök, om rating förändrats för tillståndshavande bolag eller om annan indikation att kontrollera närståendebolag närmare framkommer. Länsstyrelsen bedömer att även närståendebolag bör granskas löpande som en del av den inre tillsynen och att förvaltningen bör ändra sina rutiner för att säkerställa att detta sker.

### De som deltagit i Länsstyrelsens beslut

Detta beslut har fattats av enhetschef Janna Öhd med tillsynshandläggare Tim Ejdeskog som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillsynshandläggare David Engstrand deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter  
Information om hur vi hanterar dessa hittar du på

[www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

Kopia: Folkhälsomyndigheten