



Stockholms stad
Socialnämnden

Tillsyn enligt lag om tobak och liknande produkter samt lag om tobaksfria nikotinprodukter i Stockholms stad

Länsstyrelsens beslut

I bedömningen utgår Länsstyrelsen från skalan; utan anmärkning, brist, kritik och allvarlig kritik. Länsstyrelsen kan även lyfta olika förbättringsområden i verksamheten. Som bilaga till beslutet finns en beskrivning av Länsstyrelsens värdeomdömen.

Efter genomförd tillsyn noterar Länsstyrelsen följande *brister*:

- Vid inre tillsyn sker ingen regelbunden eller löpande kontroll av tillståndshavaren genom ex. remiss till Polismyndigheten eller genom särskilda utdrag i kreditupplysningstjänsten.
- Mottagningsbevis har inte mer än undantagsvis skickats till sökanden, när ansökan är komplett.
- Underlag finns inte dokumenterat i ett fåtal ärenden. Det avser uppgifter om företrädares bolagsengagemang.
- I ett ärende saknas uppgifter i egenkontrollprogrammet (EKP) om hur bolagets ålderskontroll sker vid utlämnandet.
- I ett ärende har tillstånd beviljats för detaljhandel via tobaksautomat, i strid med praxis efter dom i Kammarrätten.
- Knappt hälften av detaljhandelsställena för e-cigarett och påfyllningsbehållare har fått ett yttre tillsynsbesök per år.

Länsstyrelsen vill även lämna följande *förbättringsförslag*:

- Ansökningsblanketten för detaljhandel med tobak bör uppdateras då övergångsbestämmelserna från 2019 inte längre är aktuella.
- Anvisningarna till ansökningsblanketten för internetförsäljning bör även efterfråga uppgifter om ev. finansiering.
- Förvaltningen bör se över hur kommunikering sker i samband med begäran om komplettering. Detta för att förvaltningens kommunikering inte ska kunna uppfattas som ett förhandsbesked av nämndens kommande beslut.
- EKP bör vara en sammanhållen enhet.
- Tobakstillstånden bör benämnas *tills vidare* i besluten.
- Förvaltningen bör se över rutinerna för att skicka remisser om vandelsprövning till Polismyndigheten, för att undvika dubbelarbete.

Länsstyrelsen förutsätter att nämnden åtgärdar påtalade brister och avslutar härmed ärendet.

Bakgrund till tillsynen

Med stöd av 7 kap. 2 § lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) samt 23 § lag (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter (LTN) har Länsstyrelsen i Stockholms län (Länsstyrelsen) genomfört tillsyn i Stockholms stad avseende socialnämndens verksamhet.

Länsstyrelsens handläggning

Tillsynen har genomförts av Länsstyrelsens tillsynshandläggare Tim Ejdeskog och Tomas Brink.

Innan tillsynen har Länsstyrelsen skickat ut ett frågeformulär som besvarats av tillståndsenheten i Stockholms 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 10 stycken slumpvist utvalda ärenden för granskning.

Den 16 april 2024 granskade Länsstyrelsen ytterligare 10 stycken ärenden på plats hos Stockholms stad.

Den 18 april hölls ett möte med tillståndsenhetens chef, en jurist och två utredningssekreterare. Vid mötet besvarades ett stort antal

frågor och det fördes en diskussion med företrädarna utifrån de svar som lämnats i enkäten och de iakttagelser som gjorts vid aktgranskningen. Därefter hölls ett sammanfattande möte med tillståndsutskottets ordförande.

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

Kommunens yttrande

Utredningen har kommunicerats med tillståndsenheten för faktagranskning. Tillståndsenheten har den 26 juni 2024 kompletterat med dokumentet *rutiner för inre tillsyn*. I övrigt, utöver enstaka korrektur, har tillståndsenheten inget att tillägga.

Organisation

Socialnämnden ansvarar för ärenden rörande detaljhandel och partihandel enligt LTLP samt detaljhandel enligt LTN.

Handläggarnas arbetssituation

Enligt uppgift som lämnats i enkätsvar finns tio tjänster för handläggning, tillsyn och granskning av ärenden enligt LTLP och LTN.

Det finns rutiner som beskriver hur handläggare ska agera vid hotfulla situationer. Handläggarna är alltid minst två vid tillsynsbesök.

Tillsynsplan och övergripande styrdokument

Tillsynsplan

Stockholms stad har antagit en tillsynsplan för 2024 enligt LTLP.

Vid den inre tillsynen av tobakstillstånd kontrolleras tillståndshavarens ekonomi och vissa uppgifter om personerna med betydande inflytande i bolaget. Inre tillsyn sker på förekommen anledning, t.ex. om det framkommer något från bevakningen i kreditupplysningstjänsten.

Den yttre tillsynen innebär bl.a. en kontroll av produkterna på försäljningsstället som omfattas av LTLP. Tillsynen sker under pågående verksamhet och kan genomföras tillsammans med andra myndigheter. Varje försäljningsställe får minst ett tillsynsbesök per år. Tillsynsbesök sker oanmält och vid allvarliga brister ska besöket följas upp med ytterligare ett oanmält besök. Vid tillsyn av tobakstillstånd kontrollerar inspektörerna att försäljningsställets tobaksförsäljning följer gällande tillstånd. Detta kontrolleras genom uppföljning av försäljningsställets egenkontroll.

Av tillsynsplanen enligt LTLP och av uppgifter i enkätsvar framgår att kommunen utför tillsyn av detaljhandel med e-cigarett och påfyllningsbehållare. Det framgår även att kommunen arbetar med kontrollköp, för samtliga produkter, som en del av den förebyggande tillsynen.

Enligt tillsynsplanen för 2024 avsåg förvaltningen att under året genomföra köp/kontroll från webbplatser som är anmälda för tobaksfria nikotinprodukter. Det arbetet är fortfarande under utveckling.

Ansökningsblankett detaljhandel

Anmälan om försäljning innan 2019, enligt övergångsbestämmelserna, är inte längre aktuellt.

Ansökningsblankett för internetförsäljning

Finansiering efterfrågas inte i anvisningarna.

ANDTS-program inkl. bilaga

Enligt Länsstyrelsens bedömning finns det många bra och konkreta aktiviteter som är kopplade till tobakstillsynen.

Hemsidan

Det finns inga e-tjänster för ansökan och anmälan enligt LTLP och LTN. Det är en prioriterad fråga för kommunen som nämnden arbetar hårt med att få till inom kort.

I övrigt en väldigt bra och informativ hemsida. Bl.a. information om tillsyn och kontrollköp samt information om att allmänheten kan lämna in tips.

Förenkla för företag

Det är en viktig och prioriterad fråga och tillståndsenheten jobbar nära näringslivsenheten. Pågående utveckling för att underlätta att komma i kontakt med enheten och att göra rätt. E-tjänster är på gång.

Övriga styrdokument

Nämnden har även bifogat övriga dokument som har granskats och där Länsstyrelsen inte har några synpunkter: verksamhetsplan, checklista nytt tillstånd och ägarskifte, rutin för registrering av anmälan, tillsynsplan enligt LTN, rutin för säkerhet vid yttre tillsyn, rutin för samordnad yttre tillsyn, rutin för yttre tillsyn, tillsynsprotokoll enligt LTLP, tillsynsprotokoll enligt LTN, anmälningsblankett för e-cigarett och påfyllningsbehållare, ansökningsblankett partihandel, anmälningsblankett enligt LTN, egenkontroll-

program (EKP) enligt LTN, EKP för e-cigarett och påfyllningsbehållare, EKP för tobaksprodukter samt rutin för inre tillsyn.

Länsstyrelsens aktgranskning

Akterna har väldigt bra dokumentation och diarieföring genom tjänsteanteckningar och mailkorrespondens. Det är enkelt att följa handläggningen.

Det är även bra med tjänsteanteckningar med sammanfattande bedömningar av finansiering, ekonomi, personer med betydande inflytande (PBI) och EKP.

Anmärkningar

Förvaltningen har i endast ett ärende skickat 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 rutinen nyligen har ändrats varför mottagningsbevis kommer att skickas framöver.

Underlag (utdrag från kreditupplysningstjänst) gällande uppgifter om företrädares bolagsengagemang finns inte dokumenterat i ett fåtal ärenden. I vissa ärenden är det dokumenterat. Vid tillsynsbesöket framkom att handläggarna rutinmässigt kontrollerar vilka bolag som ska betraktas som närstående bolag med hjälp av en kreditupplysningstjänst. Informationsunderlaget, om vilka närstående bolag som avses, sparas eller dokumenteras inte rutinmässigt i akten. Det genomförs dock en kontroll av närstående bolag inför remissförfarande till Skatteverket. I kvalitetssäkring av ärendena inför beslut kontrolleras att närstående bolag är utredda och att remissförfarande till Skatteverket och ekonomisk kontroll i kreditupplysningstjänst är gjord även för närstående bolag.

I ett ärende framgår av EKP att bolaget använder ett tredjeparts-system med bank-ID. Dock framgår inte hur ålderskontrollen sker vid utlämnandet.

I ett ärende med detaljhandel via tobaksautomat har nämnden godkänt bolagets EKP och egenkontroll. I ett annat ärende har nämnden avslagit samma upplägg. Vid tillsynsbesöket har förvaltningen meddelat att de har ändrat inställning till det senare, tack vare praxis i domstol. Länsstyrelsens bedömning är förvisso att det har tillkommit domar i Förvaltningsrätten på senare tid men att dessa följer den praxis som redan tidigare gällde, enligt dom i Kammarrätten.

I ett ärende med detaljhandel via internet har nämnden godkänt ett upplägg med extern leverantör (kurir) av varorna till kund. I ett annat ärende har nämnden avslagit samma upplägg. Vid tillsynsbesöket har förvaltningen meddelat att de har ändrat inställning till det senare, tack vare praxis i domstol. Länsstyrelsens bedömning är att praxis på området tidigare varit oklar.

I ett ärende har en person inte prövats som PBI, trots att hen är både suppleant, företrädar bolaget i ansökningsprocessen utan fullmakt och står som ansvarig i EKP. I ett annat ärende har samma person prövats som PBI.

I ett par ärenden kan förvaltningens kommunikering uppfattas som ett förhandsbesked av nämndens kommande beslut. Ex. 1 'Utan underlaget fattar vi beslut på vad som inkommit i dagsläget, vilket innebär ett avslag.' Ex. 2 'Ni slutföreläggs att inkomma med handlingarna senast (datum), därefter kommer beslut fattas på inkomna uppgifter i ärendet, vilket i dagsläget innebär ett avslag.'

I ett ärende har EKP kompletterats först efter att sökanden kompletterat det i två omgångar. Det finns dock inget sammanhållet EKP i akten.

Tobakstillstånd benämns generellt *stadigvarande* istället för *tills vidare* i besluten. Begreppet enligt LTLP är *tills vidare*.

I ett fåtal ärenden verkar förvaltningen dubbelarbета genom att skicka två remisser till Polismyndigheten om brottslig belastning och misstankeregistret.

Tillsyn

Vid yttre tillsyn har varje försäljningsställe ett eget protokoll, antingen via Ipad eller utskrivet. Ev. brister kommuniceras på plats och förs därefter in i ärendehanteringssystemet för att skapa ett tillsynsprotokoll för utskick.

Gällande den yttre tillsynen enligt LTLP har samtliga försäljningsställen av tobaksprodukter fått ett tillsynsbesök under de senaste två åren. Vad gäller e-cigarettor och påfyllningsbehållare är det knappt hälften som fått ett tillsynsbesök under de senaste två åren.

Beträffande inre tillsyn av tobakstillstånd kontrolleras tillståndshavande bolag i form av en bevakning genom en kreditupplysningstjänst. Bevakningen gäller förändringar avseende styrelsen, skulder i allmänna och enskilda mål, att årsredovisning lämnas in samt om rating (kreditvärdering) minskar eller ökar. Det sker dock ingen regelbunden eller löpande kontroll av tillståndshavaren genom ex.

remiss till Polismyndigheten eller genom särskilda utdrag i kreditupplysningstjänsten.

Kontrollköp har genomförts.

Länsstyrelsens bedömning

Övergripande om verksamheten

Länsstyrelsen gör bedömningen att nämndens tillståndsprövning håller en mycket god kvalitet. Akterna har väldigt bra dokumentation och diarieföring genom tjänsteanteckningar och mailkorrespondens. Det är enkelt att följa handläggningen. Det är även bra med tjänsteanteckningar med sammanfattande bedömningar av finansiering, ekonomi, PBI och egen-kontrollprogram (EKP).

Länsstyrelsen vill även lyfta att nämnden har en väldigt bra tillsynsfrekvens vad gäller yttre tillsyn av detaljhandelsställen för tobaksprodukter och att nämnden arbetar med tillsynsmetoden kontrollköp.

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 har meddelats.

Det har framkommit att vid nämndens inre tillsyn av tobakstillstånd kontrolleras tillståndshavande bolag i form av en bevakning genom en kreditupplysningstjänst. Bevakningen gäller skulder i allmänna och enskilda mål, förändringar avseende styrelsen, att årsredovisning lämnas in samt om rating (kreditvärdering) minskar eller ökar. Om det framkommer något från bevakningen sker en utvidgad inre tillsyn, t.ex. kontrolleras tillståndshavarens ekonomi och vissa uppgifter om PBI i det tillståndshavande bolaget.

Det sker dock ingen regelbunden eller löpande kontroll av tillståndshavaren genom remiss till Polismyndigheten eller genom särskilda utdrag i kreditupplysningstjänsten. Den remiss som här avses är ev. brottslig belastning för PBI i det tillståndshavande bolaget.

Ovanstående rutin medför ex. att vissa PBI kan stå utan inre tillsyn, avseende ev. brottslig belastning, under en längre period. Inte heller aviseras ekonomiska brister i närstående bolag eller hos PBI genom bevakningen i kreditupplysningstjänsten.

Länsstyrelsen bedömer att nämndens rutiner för den inre tillsynen inte är tillräckliga för att säkerställa att befintliga tillståndshavare är fortsatt lämpliga, även efter att tillstånd har meddelats. Det är något som Länsstyrelsen betraktar som en brist.

Mottagningsbevis

Enligt 4 kap. 2 § förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter ska kommunen fatta beslut i ett ärende om försäljningstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen får ärendets handläggningstid förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska då informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

I förordningen hänvisas till 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, där det anges att ett mottagningsbevis ska skickas till den sökande när en ansökan är fullständig. Ett sådant mottagningsbevis ska innehålla information om tidsfristen inom vilken kommunen måste fatta ett beslut, följderna av att ett beslut inte fattas inom tidsfristen och möjligheterna till rättslig prövning av beslutet.

Mottagningsbevis har inte mer än undantagsvis skickats till sökanden, när ansökan är komplett. Länsstyrelsen bedömer det som en brist i nämndens handläggning. Vid tillsynsbesöket uppgav dock förvaltningen att rutinen nyligen har ändrats varför mottagningsbevis numera skickas.

Dokumentation

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. När det gäller dokumentationsskyldigheten har Justitieombudsmannen (JO) upprepade gånger uttalat att alla beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas (se t.ex. JO 2014/15 s. 330).

Underlag finns inte dokumenterat i ett fåtal ärenden. Det avser uppgifter om företrädares bolagsengagemang. Länsstyrelsen gör bedömningen att den bristande dokumentationen i ovan nämnda ärenden utgör en brist i nämndens handläggning.

Egenkontrollprogram (EKP)

Länsstyrelsen konstaterar att LTLP, i likhet med alkohollagen (2010:1622) (AL), 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 ett ärende saknas uppgifter i EKP om hur bolagets ålderskontroll sker vid utlämnandet. Länsstyrelsen bedömer att det är en brist och att detta borde ha utretts vidare.

Länsstyrelsen vill dock framhålla att nämnden i normalfallet utreder EKP på ett mycket bra sätt. Länsstyrelsen vill som förbättringsförslag endast lyfta att EKP bör vara en sammanhållen enhet.

Tobaksautomat

Enligt dom i Kammarrätten (KR) i Sundsvall den 17 december 2020, mål nr 2752-20, har KR funnit att följande ordning inte står i överensstämmelse med kraven i LTLP: Att det av EKP framgår att bolaget kommer att överlåta en betydande del av egenkontrollen på det subjekt som innehar verksamheten, där tobaksautomaten ska vara uppställd. Förfarandet försämrade bolagets egna möjligheter att självant uppmärksamma vilka fel och brister samt behov som finns och åtgärder som behövdes för att erforderlig egenkontroll skulle säkerställas.

I ett ärende har tillstånd beviljats för detaljhandel via tobaksautomat, i strid med praxis ovan. Nämnden har godkänt bolagets EKP och egenkontroll.

I ett annat ärende har nämnden dock avslagit samma upplägg som ovan. Vid tillsynsbesöket har förvaltningen meddelat att de har ändrat inställning till det senare, tack vare praxis i domstol. Länsstyrelsens bedömning är förvisso att det har tillkommit domar i förvaltningsrätten på senare tid men att dessa följer den praxis som redan tidigare gällde, enligt domen i KR, mål nr 2752-20.

Länsstyrelsen bedömer att det är en brist att nämnden inte redan tidigare har följt praxis. Länsstyrelsen ser dock positivt på den förändrade hållning som nämnden nu intagit.

Yttre tillsyn

Målsättningen enligt LTLP, som hänvisar till AL förarbeten, bör vara att besöka varje försäljningsställe minst en gång per år, oavsett produktslag (tobaksprodukter, e-cigarettor och påfyllningsbehållare etc.).

Knappt hälften av detaljhandelsställena för e-cigarettor och påfyllningsbehållare har fått ett yttre tillsynsbesök per år. Detta har gällt för både 2022 och 2023. Länsstyrelsen anser att nämndens tillsynsfrekvens har varit för låg och bedömer det som en brist.

Av nämndens tillsynsplan för 2024 framgår att målsättningen är att varje försäljningsställe ska få minst ett yttre tillsynsbesök under året, vilket Länsstyrelsen ser positivt på.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Adli Assali med tillsynshandläggare Tomas Brink som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillsynshandläggare Tim Ejdeskog medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia:

Folkhälsomyndigheten

Bilaga:

Länsstyrelsens värdeomdömen

Bilaga

Länsstyrelsens värdeomdömen

Brist

Ordet brist används för det som inte överensstämmer med lag, författning och föreskrift. Beroende på hur allvarliga bristerna är kan det ge kritik eller allvarlig kritik.

Kritik

De flesta brister leder till kritik. I och med att en brist används för det som inte överensstämmer med lag, författning och föreskrift, leder de flesta brister till kritik. Är det mindre allvarliga, enstaka brister kan det motivera att kritik inte ges.

Allvarlig kritik

Allvarlig kritik används med försiktighet. Det ska handla om uppenbara aktiva felaktigheter, dvs. att kommunen gör fel systematiskt/medvetet. Det medför att allvarlig kritik är mer vanligt förekommande vid upprepade brister efter länsstyrelsens tillsyn på samma område (uppföljande tillsyn). Dock kan allvarlig kritik även ges genom en samlad bedömning av brister inom olika områden om bristerna är omfattande och allvarliga.

Förbättringsområden

Länsstyrelsen kan också lämna förslag på förbättringsområden.