

## **HFD 2019 ref. 26**

**Förutsättningar för att återkalla ett serveringstillstånd har i ett visst fall inte ansetts föreligga när tillståndshavaren efter det att omprövningsärendet inletts har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som föranlett omprövningen.**

9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen (2010:1622)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 4 juni 2019 följande dom (mål nr 6343-18).

### **Bakgrund**

1. För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra alkohol-drycker krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd). Ett sådant tillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagstiftningen.

2. En kommun får meddela tillståndshavaren en erinran eller, i allvarligare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning om denne inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande. Kommunen ska återkalla tillståndet om tillståndshavaren har brutit mot alkohollagstiftningen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att förhållandena som föranlett varningen har rättats till.

3. LCG Restauranger AB bedriver tillståndspliktig serveringsverksamhet i Stockholms kommun. L.B. äger samtliga aktier i bolaget och driver verksamheten tillsammans med sin maka S.B. I februari 2016 meddelade kommunen bolaget en erinran med anledning av restförda skatteskulder. Kommunen inledde i januari 2018 ett nytt ärende rörande bolagets serveringstillstånd, då det vid en rutinmässig kontroll hade kommit fram att bolaget hade ett skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten på ca 97 000 kr.

4. Utredningen i ärendet visade att bolaget hade varit restfört för ett sammanlagt belopp om ca 112 000 kr mellan juli 2016 och januari 2018, att det inte hade lämnat in skattedeklarationer för tre perioder under 2017 samt att det för en period under 2017 hade lämnat in en mervärdesskattedeklaration för sent.

5. L.B. bedriver även åkeriverksamhet som enskild näringsverksamhet och genom ett annat av honom helägt aktiebolag (åkeriföretaget). Av kommunens utredning framgick att även L.B. och åkeriföretaget vid flera tillfällen under tiden april 2016 till januari 2018 hade varit restförda hos Kronofogdemyndigheten för sammanlagda belopp om ca 145 000 kr respektive ca 142 000 kr. Åkeriföretaget hade även underlåtit att lämna skattedeclarationer för två perioder under 2017. Såväl L.B:s som åkeriföretagets godkännande för F-skatt hade återkallats.

6. I mars 2018 beslutade kommunen att återkalla bolagets serveringstillstånd. Som skäl angavs allvarlig ekonomisk misskötsamhet hos bolaget samt hos L.B. i egenskap av enskild näringsidkare och hos åkeriföretaget.

7. Bolaget överklagade till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkade att det skulle meddelas en varning samt anförde följande. Samtliga skatteskulder har betalats och nödvändiga åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med bolagets situation. De ekonomiska problemen berodde på bekymmer som L.B. haft i sin åkeriverksamhet. Vidare hade S.B., som skött serveringsverksamheten, varit drabbad av ohälsa vilket inneburit nedsatt arbetsförmåga. En redovisningskonsult har nu anlitats för att sköta bolagets redovisning. Fokus ska läggas på serveringsverksamheten, och L.B. ska inte bedriva åkeriverksamhet annat än i mindre omfattning.

8. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och meddelade bolaget en varning samt anförde följande. Bolagets ekonomiska misskötsamhet är sammantaget av allvarligt slag och så omfattande att det finns grund för ingripande. Med beaktande av vad som har kommit fram om bolaget och dess företrädares nuvarande situation, är det i målet visat att det finns både vilja och förmåga att seriöst sköta serveringsverksamheten i fortsättningen. De uppvisade bristerna framstår inte som systematiska. I bedömningen vägs även in att det inte finns någon påtalad misskötsamhet vad gäller alkoholservering eller annan påtalad oordning.

9. Kammarrätten i Stockholm avslog kommunens överklagande och anförde följande. Den misskötsamhet som har kommit fram i utredningen talar i och för sig för att serveringstillståndet ska återkallas. Bolaget har dock pekat på särskilda omständigheter som den ekonomiska misskötsamheten ska ha berott på och det har kommit fram att misskötsamheten hade åtgärdats vid tidpunkten för kommunens beslut. De omständigheter som påverkat bolagets förmåga att sköta verksamheten hade då också huvudsakligen upphört. Bolaget har visat att det senast vid tidpunkten för kommunens beslut fanns en vilja och förmåga att seriöst sköta verksamheten i fortsättningen varför det vid en helhetsbedömning får anses tillräckligt att bolaget meddelas en varning.

## **Yrkanden m.m.**

10. *Kommunen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammarrättens dom fastställer kommunens beslut och anför följande.

11. Till skillnad från kammarrätten anser kommunen att de åtgärder som bolaget vidtagit efter det att kommunen inlett sitt omprövningsärende inte kan tillmätas någon betydelse vid lämplighetsprövningen. Om dessa åtgärder kan beaktas måste en helhetsbedömning göras av samtliga omständigheter som kommit fram i ärendet.

12. Bolaget meddelades en erinran i februari 2016 och borde i samband med detta ha insett hur viktig den ekonomiska lämpligheten är för innehav av serveringstillstånd. Bolaget hade varken reglerat sina skulder eller självmant fullgjort sina skyldigheter gentemot det allmänna innan kommunen inledde omprövningsärendet. För att kunna få något genomslag i lämplighetsprövningen måste de åtgärder som vidtagits kunna väga upp de brister som uppvisats. Den ekonomiska misskötsamhet som förelåg när ärendet inleddes var betydande och hade pågått under lång tid. Syftet med kravet på ekonomisk lämplighet för innehav av serveringstillstånd förtas om en tillståndshavare kan undgå återkallelse genom att reglera sina skulder när ett omprövningsärende inleds.

13. I Högsta förvaltningsdomstolen åberopar kommunen även att bolaget inte har anmält till kommunen att det har skett en betydande ägarförändring på så sätt att L.B:s direkta ägande omvandlats till ett indirekt ägande genom åkeriföretaget.

14. *Bolaget* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Bristerna har uppkommit till följd av utestående fordringar mot en kund i åkeriföretaget och S.B:s hälsoproblem. Samtliga brister hade åtgärdats vid tidpunkten för kommunens beslut. Bolaget har aldrig ådragit sig någon kritik mot själva serveringsverksamheten. I myndighetsutövning mot enskild ska ett beslut som är ingripande och av stor betydelse för den berörde vara proportionellt. Bolaget har visat att det har vilja och förmåga att uppfylla sina förpliktelser.

## **Skälen för avgörandet**

### *Frågan i målet*

15. Frågan i målet är om det föreligger förutsättningar för att återkalla ett serveringstillstånd när tillståndshavaren har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som

föranlett omprövningen av tillståndet men dessa åtgärder vidtagits först efter det att omprövningsärendet inletts.

#### *Rättslig reglering m.m.*

16. Bestämmelser om serveringstillstånd finns i alkohollagen (2010:1622).

17. I 8 kap. 12 § första stycket anges att serveringstillstånd endast får meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i lagen. När en juridisk person ansöker om serveringstillstånd ska lämplighetsprövningen avse såväl den juridiska personen som de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen (prop. 1994/95:89 s. 102).

18. Av 9 kap. 17 § framgår att en kommun får meddela en innehavare av serveringstillstånd en erinran eller, i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning om denne inte uppfyller de krav som gäller för tillståndets meddelande, eller följer de bestämmelser som gäller för servering enligt lagen eller de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

19. Enligt 9 kap. 18 § första stycket 3 ska en kommun återkalla ett serveringstillstånd om tillståndshavaren har brutit mot lagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

20. Enligt 37 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får omständighet eller bevis, som klaganden åberopar först i Högsta förvaltningsdomstolen, beaktas endast om det föreligger särskilda skäl. Några särskilda skäl att beakta den av kommunen först nu åberopade omständigheten angående ägarförändringen i bolaget har inte kommit fram. Målet ska därför prövas utan hänsyn till detta.

#### *Allmänt om ingripanden mot serveringstillstånd*

21. Ingripanden mot serveringstillstånd är framåtsyftande och ska säkerställa att regelsystemet följs i framtiden.

22. Ekonomisk misskötsamhet, även sådan som inte är brottslig, är exempel på sådan personlig olämplighet som ska föranleda omprövning av tillståndet. Prövningen ska avse tillståndshavarens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening (prop. 1994/95:89 s. 102 f.).

23. Bestämmelserna i alkohollagen om omprövning av serveringstillstånd innebär att erinran eller varning utgör förstahandsalternativ vid överträdelser av de villkor som gäller för tillståndet. Avsikten är att tillståndshavaren genom att tilldelas en erinran eller en varning ska ges möjlighet att rätta till påtalade missförhållanden för att undgå återkallelse (prop. 2009/10:125 s. 118). Valet av åtgärd ska ske efter en helhetsbedömning av hur de missförhållanden som lagts till grund för omprövningen av tillståndet påverkar tillståndshavarens lämplighet (HFD 2011 ref. 44).

24. Även med en ordning där påföljderna kan trappas upp successivt är det uppenbart att det finns tillfällen då återkallelse måste ske utan föregående varning. Exempel på sådana fall är allvarlig ekonomisk misskötsamhet, att tillståndshavaren gjort sig skyldig till brott som gör honom olämplig, att det förekommit brottslig verksamhet i eller i anknytning till serveringsstället med hans vetskap och utan att han ingripit eller att det visar sig att mer än tillfällig servering av underårig eller upprepade fall av ordningsstörningar har förekommit utan att tillståndsmyndigheten har fått kännedom om det (prop. 2009/10:125 s. 118).

25. Det framgår av förarbetena att det är tillståndshavarens beteende innan en omprövning inletts som främst har betydelse vid bedömningen av lämpligheten. Detta innebär att en åtgärd som vidtas, t.ex. betalning av en skuld, först efter det att kommunen inlett omprövningsärendet endast i undantagsfall bör påverka bedömningen. Ett sådant fall kan vara när tillståndshavaren genom vidtagna åtgärder övertygande visar att denne har vilja och förmåga att seriöst sköta den tillståndspliktiga rörelsen i fortsättningen (prop. 1994/95:89 s. 104).

26. Något hinder mot att vid lämplighetsprövningen beakta åtgärder som tillståndshavaren vidtagit först efter det att ett omprövningsärende inletts finns alltså inte. En förutsättning är dock att åtgärder är av ett slag som ger grundad anledning att anta att de missförhållanden som föranlett omprövningen inte kommer att upprepas. Det torde därmed främst handla om sådana åtgärder som är inriktade på att komma till rätta med orsakerna till missförhållandena. Att bara betala en skuld kan inte vara en sådan åtgärd. Att utöka de personella resurserna i verksamheten kan däremot räknas som en relevant åtgärd om orsaken till missförhållandena varit brist på sådana resurser.

Bedömningen i detta fall

27. Bolaget, L.B. och åkeriföretaget har restförts för obetalade skatter vid upprepade tillfällen och under ganska långa perioder. Restföringarna har uppgått till betydande belopp. Vidare har det förekommit brister när det gäller uppgiftsskyldigheten till

Skatteverket. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det fråga om ekonomisk misskötsamhet av sådant allvarligt slag som kan utgöra grund för att återkalla ett serveringstillstånd utan föregående varning. En försvårande omständighet är också att den misskötsamhet som ligger till grund för kommunens beslut delvis är av samma slag som föranlett det tidigare ingripandet i form av en erinran.

28. Frågan är om bolaget – trots det anförda – övertygande visat att det har vilja och förmåga att seriöst sköta den tillståndspliktiga rörelsen i fortsättningen.

29. Av utredningen i målet framgår att samtliga skatteskulder hade betalats och att uppgiftsskyldigheten till Skatteverket fullgjorts innan kommunen fattade sitt beslut. Det framgår även att L.B. och åkeriföretaget på nytt har ansökt om och godkänts för F-skatt. Dessa åtgärder är emellertid inte tillräckliga för att ligga till grund för ett antagande om att den ekonomiska misskötsamheten inte kommer att upprepas.

30. Av större betydelse är de åtgärder som har vidtagits för att komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till missförhållandena. Av utredningen i målet framgår att bolagets rörelse blev lidande till följd av sjukdom hos en av företrädarna och oförutsedda händelser i åkeriverksamheten. För att komma till rätta med denna situation hade en avveckling av åkeriverksamheten påbörjats och fokus skiftats från den sistnämnda verksamheten till serveringsverksamheten. Bolaget hade vidare anlitat externt stöd för att avhjälpa brister hänförliga till den ekonomiska förvaltningen.

31. Det är alltså fråga om åtgärder som är ägnade att säkerställa att missförhållandena i fråga inte uppkommer på nytt. Bolaget har därför, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, övertygande visat att det har vilja och förmåga att seriöst sköta den tillståndspliktiga rörelsen i fortsättningen. Överklagandet ska därför avslås.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson*, *Askersjö*, *Baran*, *Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Jack Hillerström-Forsyth.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-06-14, tre nämndemän):***

Förvaltningsrätten konstaterar att bolaget under en längre tid har misskött sina skattebetalningar, vilket har medfört att bolaget bl.a. har fått flera

betalningsuppsmaningar från Skatteverket och att skatteskulder har rest-förts ett flertal gånger. Bolaget har fortsatt att missköta sina ekonomiska åligganden gentemot det allmänna även efter det att bolaget tilldelats en erinran i februari 2016. Upprepade ekonomiska brister har även förelegat i närstående bolag och i företrädarens enskilda firma. Domstolen anser att bolagets ekonomiska misskötsamhet sammantaget är av allvarligt slag och så omfattande att det finns grund för ingripande mot bolagets serveringstillstånd.

Frågan är därefter om misskötsamheten är så pass allvarlig att den utgör grund för återkallelse av tillståndet eller om ingripandet kan stanna vid en varning. Bolaget bestrider inte att det har förekommit brister i ekonomiskt hänseende, men uppger att aktuella skulder har betalats och att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med bolagets situation. Bolaget har bl.a. anfört att en redovisningskonsult kommer att sköta bolagets redovisning samt att företrädaren inte kommer att bedriva åkeriverksamhet annat än i mindre omfattning och i stället fokusera på serveringsverksamheten.

Med beaktande av vad som har framkommit om bolaget och dess företrädarens nuvarande situation, bedömer förvaltningsrätten att det i målet är visat att det både finns en vilja och förmåga att seriöst sköta den tillståndspliktiga rörelsen i fortsättningen. Domstolen väger även in att det inte finns någon påtalad misskötsamhet vad gäller alkoholserving eller annan påtalad oordning. Förvaltningsrätten bedömer vidare att även om bolaget har uppvisat brister vid upprepade tillfällen, framstår dessa inte som systematiska. Vid en samlad bedömning av de omständigheter som framkommit i målet anser förvaltningsrätten att även om de påtalade bristerna är allvarliga och bolagets lämplighet att inneha ett serverings-tillstånd kan ifrågasättas, finns det skäl att vid en avvägning mellan påföljderna återkallelse och varning välja den för bolaget minst ingripande åtgärden. Nämndens beslut ska således upphävas och bolaget ska i stället meddelas en varning. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet genom att upphäva Socialnämnden i Stockholms stads beslut och tilldela LCG Restauranger AB en varning.

*Wahren, ordförande*, var skiljaktig och anförde:

[text här utelämnad]

De brister som ostridigt förekommit i bolaget, det närstående bolaget och i företrädarens enskilda firma är, som ovan konstaterats, allvarliga. Företrädaren har dock lämnat förklaringar som stöds av vittnesuppgifter och som har lämnats oemotsagda av nämnden. Hans utsaga innebär att omständigheter utanför hans kontroll (största kundens bristande betalning under flera månader och hustruns allvarliga sjukdom samt tekniska problem med lämnande av deklARATIONER) orsakat förseningar i betalningar och med att ge in deklARATIONER. Han har också uppgett att alla skulder numera är betalda och alla deklARATIONER inlämnade samt redogjort för åtgärder som vidtagits för att framöver rätta till förhållandena. Inte heller dessa uppgifter har nämnden invänt emot utan endast anfört att betalning och rättelse m.m. skett först efter att granskningen inletts.

Det är inte utan fog som situationen i målet kan jämföras med att tillståndshavaren eller sökanden övertygande visar att han har vilja eller förmåga att seriöst sköta den tillståndspliktiga rörelsen i fortsättningen. Detta skulle innebära att även åtgärder som vidtagits sedan granskning inletts kan beaktas, varvid det ligger nära till hands att en varning skulle kunna bedömas utgöra en tillräcklig åtgärd. En sådan bedömning skulle även kunna vara förenlig med det ovan refererade uttalandet om användningen av ingripandeformerna i förarbetena till den nu gällande alkohollagen.

En sådan bedömning låter sig dock, enligt min mening, inte förenas med den rättstillämpning som kommit till uttryck i avgöranden i högre rätt enligt den nuvarande alkohollagen (jfr t.ex. Kammarrätten i Stockholms domar den 29 augusti 2013 i mål nr 877-13 och den 19 mars 2018 i mål nr 6205-17). Mot denna bakgrund finner jag att det saknas förutsättningar att bifalla överklagandet.

***Kammarrätten i Stockholm (2018-11-12, Lokrantz Sandberg, Flank och Åsbrink):***

[text här utelämnad]

Den misskötsamhet som framkommit i kommunens utredning talar i och för sig för att bolagets serveringstillstånd ska återkallas. Bolaget har dock pekat på särskilda omständigheter som den ekonomiska misskötsamheten ska ha berott på. Bl.a. har nyckelpersonen i restaurang- och pubverksamheten drabbats av en allvarlig sjukdom. Åkeriföretaget fick vidare under en period på ca sex månader inte betalt för utförda transporter av sin huvudkund. Det var som mest fråga om ca 1,9 miljoner kronor i utestående betalningar. L.B. kunde inte heller sätta av tillräckligt med tid till restaurang- och pubverksamheten, utan att bryta mot de förpliktelser som åkeriverksamheten hade. Kommunen har inte ifrågasatt dessa uppgifter. Inte heller kammarrätten finner skäl att ifrågasätta uppgifterna och konstaterar att det kommit fram flera konkreta omständigheter som sannolikt avsevärt har påverkat bolagets förmåga att sköta verksamheten.

Det har framkommit att den ekonomiska misskötsamheten hade åtgärdats vid tidpunkten för kommunens beslut om återkallelse. De särskilda omständigheterna som påverkat bolagets förmåga att sköta verksamheten hade då också huvudsakligen upphört. Mot denna bakgrund har bolaget övertygande visat att det senast vid tidpunkten för kommunens beslut om återkallelse fanns en vilja och förmåga att seriöst sköta verksamheten i fortsättningen.

Kammarrätten anser sammantaget att det vid tidpunkten för kommunens beslut förelåg en sådan undantagssituation som nämns i förarbetena och att det därför fanns anledning att beakta händelser som inträffat efter att utredningen inleddes av kommunen.

Den aktuella verksamheten har bedrivits sedan 1996 och det har, såvitt framkommit av utredningen, inte förekommit några brister som rör alkoholservingen under denna tid. Det förekommer sedan kommunens beslut om återkallelse inte heller i övrigt några brister i verksamheten. Vid en helhetsbedömning av tillståndshavarens lämplighet anser kammarrätten



att det i detta fall är tillräckligt att bolaget meddelas en varning.  
Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.