

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2833-20

meddelad i Stockholm den 19 april 2021

KLAGANDE

Lunds kommun
Box 41
221 00 Lund

MOTPART

Björkbom Group AB, 559172-0221

Ombud: Advokat Niclas Rutgersson
Rutgersson Arvenberg Advokatbyrå AB
Vasagatan 7
111 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 maj 2020 i mål nr 7031-19

SAKEN

Tillstånd att bedriva handel med tobaksvaror

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet, upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens dom.

Dok.Id 239650

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. För att bedriva detaljhandel med tobaksvaror krävs tillstånd av den kommun där försäljningsstället är beläget. Endast den som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten får beviljas ett sådant tillstånd. När sökanden är en juridisk person omfattar lämplighetsprövningen även den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten.
2. Björkbom Group AB bedriver som franchisetagare en drivmedelsstation i Lunds kommun. Franchisegivare är St1 Sverige AB. Björkbom Group ansökte om tillstånd att bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Under ärendets beredning bad kommunen bolaget att ge in franchiseavtalet. Björkbom Group gav in ett utdrag ur avtalet men lämnade inte in det i sin helhet.
3. Lunds kommun avslog ansökningen med motiveringen att bolaget inte visat att det uppfyller kravet på lämplighet. Enligt kommunen gick det inte att av utdraget utläsa vilket inflytande och ekonomiskt intresse franchisegivaren har i verksamheten. Eftersom bolaget inte hade lämnat in franchiseavtalet i sin helhet kunde kretsen av personer med betydande inflytande i verksamheten inte identifieras. Därmed kunde bolagets lämplighet inte utredas.
4. Björkbom Group överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö som avslog överklagandet.
5. Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg som uttalade följande. Det kan inte uteslutas att en kommun behöver ta del av ett franchiseavtal för att utreda vilka personer som har ett betydande inflytande i en verksamhet. Så skulle kunna vara fallet om det i utredningen finns indikationer på att avtalet reglerar frågor om beslutanderätt för någon annan eller finansiering av verksamheten och där det finns en misstanke om att sökanden i själva verket företräder någon som vill undandra sig prövning. Med hänsyn till vilka frågor ett franchiseavtal vanligen

DOM

Mål nr
2833-20

reglerar bör det dock höra till undantagsfallen att ett sådant avtal är relevant för tillståndsprövningen. Det finns inte något som tyder på att bolagets franchiseavtal reglerar förhållanden som är av betydelse för lämplighetsprövningen. Det var därför inte nödvändigt att kräva in avtalet från bolaget.

6. Kammarrätten ansåg att det saknades förutsättningar för att avslå bolagets ansökan på den grunden att avtalet inte hade getts in och visade målet åter till kommunen för ny handläggning av ansökningen.

YRKANDEN M.M.

7. *Lunds kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammarrättens dom fastställer kommunens beslut och anför följande.
8. Tillståndsmyndigheten måste ha mandat att avgöra vilket underlag som krävs för prövningen. Det är vanligt att franchiseavtal reglerar frågor som direkt påverkar en tillståndshavares möjligheter att självständigt driva sin verksamhet och ger franchisegivaren intresse i verksamheten och möjligheter att påverka driften. Varken kommunen eller domstolarna har tagit del av franchiseavtalet i sin helhet och de kan därför inte avgöra om avtalet är relevant för tillståndsprövningen. Kommunen begär regelmässigt in franchiseavtal vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd enligt alkohollagstiftningen och detta har aldrig visat sig vara obehövt.
9. *Björkbom Group AB* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Det efterfrågade avtalet saknar relevans för bedömningen. En majoritet av de övriga franchisetagare som ingår i samma kedja har beviljats tillstånd utan att behöva tillhandahålla berörd tillståndsmyndighet franchiseavtalet. Ett utlämnande av avtalet utgör ett avtalsbrott gentemot franchisegivaren. Kommunen har erbjudits flera alternativa och mindre ingripande lösningar för att den ska kunna göra sin prövning men detta har inte accepterats. Därmed har proportionalitetsprincipen inte iakttagits.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

10. Frågan i målet är vilket underlag en kommun har rätt att kräva in från den som ansöker om tillstånd att bedriva handel med tobaksvaror för att kommunen ska kunna pröva sökandens lämplighet att utöva verksamheten.

Rättslig reglering m.m.

11. Av 5 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter framgår att tillstånd att bedriva handel med tobaksvaror endast får meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Om sökanden är en juridisk person måste lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen (prop. 2017/18:156 s. 191).
12. När det gäller myndigheters utredningsansvar föreskrivs i 23 § förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.
13. I 5 § tredje stycket förvaltningslagen föreskrivs att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet samt att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och har det yttersta ansvaret för att underlaget är sådant att

DOM

Mål nr
2833-20

det kan läggas till grund för beslut. I ett ansökningsärende kan myndigheten behöva ålägga sökanden att medverka genom att komma in med det underlag som behövs för prövningen av ansökningen.

15. En myndighets bedömning av vilket underlag den anser sig behöva för sin prövning bör som regel godtas så länge den inte medför orimliga kostnader eller en orimlig arbetsbörda för den enskilde (prop. 2016/17:180 s. 150). Proportionalitetsprincipen som den kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen ändrar inte detta eftersom den dels gäller ingripanden från en myndighets sida, dels förutsätter att det råder ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning detta medför för den enskilde (a. prop. s. 62 f.).
16. Det saknas därmed vanligen anledning för en domstol att vid prövningen av ett överklagat beslut i ett ansökningsärende ifrågasätta om myndighetens utredningsåtgärder varit nödvändiga. Det torde inte annat än undantagsvis finnas anledning för domstolen att grunda sitt avgörande på ett ställningstagande i den frågan.
17. När det gäller prövningen av en ansökan om tillstånd att bedriva handel med tobaksvaror ska sökandens lämplighet att utöva verksamheten bedömas. Om sökanden är en juridisk person omfattar denna lämplighetsprövning även den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen. Hit räknas bl.a. verkställande direktör, styrelseledamöter och aktieägare med betydande aktieinnehav, men även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att omfattas av prövningen. (Prop. 2017/18:156 s. 191.)
18. I ett sådant tillståndsärende kan det vara motiverat att kontrollera att sökanden inte är ekonomiskt beroende av någon som är olämplig att bedriva tobaksförsäljning eller underkastad ekonomiska åtaganden som väsentligt begränsar sökandens möjligheter att bestämma över försäljningsställets drift. Det är också viktigt att tillståndsmyndigheten är uppmärksam på ansökningar där sökanden i själva verket företräder någon som vill undandra sig prövning, dvs. när det är fråga om ett s.k. bulvanförhållande. (A. prop. s. 63.)

DOM

Mål nr
2833-20

19. En förutsättning för att sökandens lämplighet ska kunna bedömas är således att det kan klarläggas vilka personer som ska omfattas av lämplighetsprövningen. Tillståndsmyndigheten ska i varje enskilt ärende avgöra vilket underlag som behövs för att utredningen i detta avseende ska betraktas som tillräcklig och måste ha möjlighet att ålägga sökanden att komma in med det underlag som behövs.
20. Lunds kommun har begärt att bolaget ska ge in franchiseavtalet med St1 Sverige AB. Innehållet i avtalet kan ha betydelse för att myndigheten ska kunna identifiera den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i den verksamhet som omfattas av avtalet, vilket i sin tur har betydelse vid prövningen av om bolaget kan anses lämpligt att bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Avtalet kan således vara ett nödvändigt underlag vid kommunens tillståndsprövning. Syftet med kommunens begäran är sådant att den får anses rimlig i förhållande till de olägenheter den kan antas medföra för bolaget.
21. Kommunen har således haft fog för sitt beslut att avslå bolagets ansökan och överklagandet ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Margit Knutsson, Thomas Bull, Leif Gäverth och Marie Jönsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lina Hjorth.