

Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
**Protokoll**Sammanträdesdatum:  
2019-10-11

## Sammanträdesprotokoll

**Plats och tid:** Stationsgatan 12, klockan 16.00 – 16.50

**Beslutande:** Klara Ellström (MP), ordf.  
Kerstin Westman (S), 1:e vice ordf.  
Mats Åhlund (C) 2:e vice ordf.  
Viktor Karlsson (S)  
Emine Behiye Karakitapoglu (S)  
Gunnar Larsson (S)  
Björn Smeds (L)  
Tor Bergman (M)  
Mårten Blix (M)  
Elias Moberg (KD)  
Anette Fischer (V)  
Lisen Burmeister (SD)  
Torsten Rehn (V)

**Ersättare:** Erik Johansson (S)  
Kathrine Laurell (M)

**Övriga deltagare:** Anna Nilsson, miljödirektör, Tobias Johansson, avdelningschef.

**Utses att justera:** Mats Åhlund (C)

**Paragrafer:** 131-132

**Justeringens  
plats och tid:** Stationsgatan 12, 2019-10-11

**Underskrifter:**

  
Klara Ellström, ordförande  
Mats Åhlund, justerare  
Samuel Lundström, sekreterare

**ANSLAG/BEVIS** Protokoll är justerat. Justeringen har meddelats genom anslag på kommunens anslagstavla.

**Organ:** Miljö- och hälsoskyddsnämnden **Anslag sätts upp:** 2019-10-11

**Datum:** 2019-10-11 **Sista dag att överklaga:** 2019-11-01

**Protokollet finns  
tillgängligt på** [www.uppsala.se](http://www.uppsala.se) och Stationsgatan 12

**Underskrift:**



Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
**Protokoll**

Sammanträdesdatum:  
2019-10-11

**§ 131**

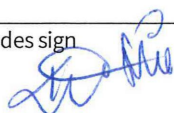
**Fastställande av föredragningslista**

**Beslut**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar

**att** fastställa utsänd föredragningslista.

Justerandes sign



Utdragsbestyrkande

## § 132

**Överklagan gällande tillsynsärendet enligt alkohollagen (2010:1622) gällande Restaurang Palermo i Uppsala AB, med serveringsställe Restaurang Palermo****Beslut**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar

**att** överklaga Förvaltningsrättens i Uppsalas dom 2019-09-25 i mål 7007-18 i enlighet med bilaga 1, samt

**att** ordförande får i uppdrag att komplettera överklagandet inom den anståndstid som kammarrätten beviljar.

**Reservationer**

Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Mårten Blix (M) och Elias Moberg (KD) reserverar sig till förmån för avgett särskilt yttrande.

**Särskilt yttrande**

Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Mårten Blix (M) och Elias Moberg (KD) avger särskilt yttrande enligt bilaga § 132.

**Yrkanden**

Klara Ellström (MP) yrkar med instämmande av Björn Smeds (L), Anette Fischer (V) och Torsten Rehn (V) att miljö- och hälsoskyddsnämnden ska överklaga Förvaltningsrättens i Uppsalas dom 2019-09-25 i mål 7007-18.

Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Mårten Blix (M) och Elias Moberg (KD) yrkar att Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska besluta att inte överklaga Förvaltningsrättens i Uppsala dom den 25 september 2019, mål nr. 7007-18.

**Beslutsgång**

Ordföranden ställer sitt yrkande mot Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Mårten Blix (M) och Elias Mobergs (KD) yrkande och finner att nämnden bifaller ordförandens yrkande.

Votering begärs

Ordföranden ställer propositionsordningen att de som röstar enligt ordförandens yrkande röstar JA och de som röstar enligt Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Mårten Blix (M) och Elias Moberg (KD) yrkande röstar NEJ.

Justerandes sign



Utdragsbestyrkande

JA-röster: Klara Ellström (MP), Kerstin Westman (S), Viktor Karlsson (S), Emine Behiye Karakitapoglu (S), Gunnar Larsson (S), Björn Smeds (L), Annette Fischer (V) och Torsten Rehn (V).

NEJ-röster: Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Mårten Blix (M), Elias Moberg (KD), Lisen Burmeister (SD).

Med 8 JA-röster och 5 NEJ-röster finner ordföranden att nämnden bifaller ordförandens yrkande.

### Sammanfattning

Skatteverket har efter beslut om skatterevision konstaterat att bolaget haft oredovisad försäljning och att bolaget allvarligt misskött sina ekonomiska förhållanden. På grund av de brister i bokföringen som uppmärksammats bedömde nämnden 2018-11-07 § 113 att Restaurang Palermo i Uppsala AB inte var lämplig att inneha serveringstillstånd. Bolaget överklagade nämndens beslut till Förvaltningsrätten som konstaterade att bolagets bokföring haft sådana brister att den inte kunnat kontrolleras och därmed inte uppfyllt sina skyldigheter enligt alkohollagen. Förvaltningsrätten ansåg emellertid att nämnden inte närmare bemött Palermos invändningar mot Skatteverkets utredning samt att Palermo i efterhand har vidtagit åtgärder vilket visar på vilja och förmåga att sköta verksamheten seriöst. Förvaltningsrätten ändrar nämndens beslut till en varning.

### Beslutsunderlag

I ärendet föreligger ordförandens förslag till beslut 2019-10-11.



Angående Förvaltningsrättens i Uppsala dom den 25 september 2019 i mål nr. 7007-18 avseende Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslut i tillsynsärende gällande Restaurang Palermo i Uppsala AB, MHN-2018-0082

#### Yrkande

Vi yrkar att Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska besluta att *inte* överklaga Förvaltningsrättens i Uppsala dom den 25 september 2019, mål nr. 7007-18

#### Skäl

Inledningsvis anføres följande.

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

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).

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).

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).

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 åtgärderna 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. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2019:26

Skatteverket anförde efter beslut om skatterevision att Restaurang Palermo haft en oredovisad försäljning och att bolaget allvarligt misskött sina ekonomiska förhållanden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömde på grund härav att bolaget inte var lämpligt att inneha serveringstillstånd och beslutade den 7 november 2018 att med stöd av alkohollagen 9 kap 18 § p 3 återkalla serveringstillståndet för bolaget och att beslutet med stöd av 10 kap 1 § alkohollagen skulle gälla omedelbart (2010:1622).

Företrädare för dåvarande allianspartierna, (L), (M), (C) och (KD) reserverade sig mot nämndens beslut att återkalla serveringstillståndet och yrkade att nämnden i stället skulle utfärda en varning. Allianspartierna anförde bl.a. följande som motivering för sitt ställningstagande.

De brister som redogörs för i ärendet är visserligen allvarliga, men bolaget har sedan 2009 inte haft några incidenter eller anmärkningar. Tillståndshavaren har stämt av med revisor att rutiner som följs är korrekta. Det är första gången under de nio år tillståndshavare bedrivit krogverksamhet som en brist av detta slag uppdagats.

Vidare har skatteverkets beslut inte vunnit laga kraft för att upprätthålla någon rättssäkerhet i bedömningen. Om skattemålet ogillas av domstolen kan följderna för den enskilde vara oåterkalleligt, vilket strider mot proportionalitet när bristerna inte är så stora som det andra kammarrättsmålet.

Bolaget överklagade den 14 november 2018 nämndens beslut till Förvaltningsrätten i Uppsala och utvecklade där sin talan.

Förvaltningsrätten beslutade den 15 november 2018 att tills vidare inhibera Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut.

Förvaltningsrätten meddelade i dom den 25 september 2019, mål nr. 7007-1, att bifalla överklagandet och att bolaget skulle meddelas en varning istället för att serveringstillståndet återkallades. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande.

Förvaltningsrätten anser att utredningen, i form av Skatteverkets omprövningsbeslut, visar att bolagets bokföring avseende perioden januari 2015–juni 2017 har haft sådana brister att den inte kunnat kontrolleras. Redan detta förhållande innebär att Palermo inte uppfyllt sina skyldigheter enligt alkohollagen (jfr 9 kap. 14 § alkohollagen). Det finns därför skäl för ingripande enligt alkohollagen. Att frågan om skönstaxering ännu inte är avgjord i domstol föranleder ingen annan bedömning. Förvaltningsrätten har i bedömningen även beaktat att



ägarna är misstänkta för brott med anledning av de brister som uppmärksammats i skatterevisionen. Förvaltningsrätten anser emellertid att det som framkommer i Skatteverkets omprövningsbeslut inte är tillräckligt för en så ingripande åtgärd som återkallelse av serveringstillstånd.

Förvaltningsrätten redovisar därefter Kammarrätten i Stockholms dom den 7 mars 2017 i mål nr 3493-16 och anför vidare följande.

Palermo har invänt mot Skatteverkets utredning och bl.a. anført att det inte förekommit oredovisade intäkter i bolaget samt att alla kort- och kontantköp har registrerats i kassan. Vidare har bolaget anført att det inte är möjligt att matcha alla kortköp med kassaregistret exakt i varje transaktion då det alltid kommer att finnas vissa differenser på grund av t.ex. tidsskillnader mellan inslag i kassa och kortmaskin, delning mellan kortköp och kontantköp på ett kvitto, uppdelning av ett kassakvitto på flera kortköp, dricks m.m. De korrigeringar i kassan som Skatteverket hänvisar till anser Palermo bara utgör normala felslag inom en verksamhet och inte har något med oredovisade intäkter att göra. Vidare har Palermo anført att all försäljning av öl, vin och sprit har registrerats i kassan, men att mycket öl försvinner på grund av svinn. Svinnet är enligt bolaget mycket större än de tre procent som Skatteverket uppger som rimligt svinn.

Nämnden har inte närmare bemött Palermos invändningar mot Skatteverkets utredning.

Förvaltningsrätten anser att Skatteverkets granskning förvisso visar på brister i den praktiska kassahanteringen, vilket till viss del medges av Palermo, samt brister i bokföringen. Palermo har dock anført att bolaget vidtagit flera åtgärder, bl.a. har bolaget tillsammans med personalen ansträngt sig extra mycket för att registrera köpen i kortterminalen och inslag i kassan så tätt som möjligt och bolaget har även kontrollerat med bokförare och revisorer att korrekta rutiner är på plats och att redovisningen sköts korrekt. Mot detta har Skatteverket [ska vara "nämnden"] invänt bl.a. att de rättelser som Palermo vidtagit är av enkelt slag och vad som normalt förväntas av en innehavare av serveringstillstånd samt att de inte kan tillmätas betydelse efter att misskötsamhet uppdagats. Även om de åtgärder som Palermo vidtagit är av enkelt slag och har vidtagits i efterhand har bolaget enligt förvaltningsrätten därmed visat på en vilja och förmåga att sköta verksamheten seriöst (jfr ovan nämnda kammarrättsdom och HFD 2019 ref 26).

Förvaltningsrätten konstaterar att det såvitt framkommit inte riktats några ytterligare anmärkningar avseende Palermos ekonomiska skötsamhet trots den tid som gått mellan Skatteverkets granskning och det nu överklagade beslutet. Eftersom det inte heller framkommit några tidigare anmärkningar mot bolaget anser förvaltningsrätten att varning är en tillräckligt ingripande åtgärd.

Förvaltningsrättens dom kan överklagas till Kammarrätten inom tre veckor från den 25 september 2019. För att kammarrätten ska ta upp målet krävs prövningstillstånd. Om prövningstillstånd inte ges gäller förvaltningsrättens dom. Kammarrätten kan ge prövningstillstånd om domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt, om domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet eller om domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen eller om domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås nu besluta att förvaltningsdomstolens dom ska överklagas med yrkande att förvaltningsrättens dom ska undanröjas och att nämndens beslut om indragande av serveringstillståndet ska fastställas samt att nämndens ordförande får i uppdrag att komplettera överklagandet.

Som skäl härför anför i förslaget till överklagandeskrift endast att förvaltningsrätten gjort en felaktig bedömning när den funnit att omständigheterna i ärendet endast ska föranleda en varning och således inte en återkallelse. Av handlingarna i nämndens ärende framgår dock även att skäl som "talar för ett överklagande är behovet av rättspraxis på området eftersom tydlig praxis saknas idag". Därutöver har inga skäl eller preciseringar anförts.

Vi antecknar att nya omständigheter i målet inte synes ha framkommit under eller efter det att förvaltningsrätten prövat Palermos överklagande.

Ingripanden mot serveringstillstånd är framåtsyftande och ska säkerställa att regelsystemet följs i framtiden. En erinran eller varning utgör förstahandsalternativen till överträdelser av de villkor som gäller för serveringstillståndet. Någon erinran eller varning har inte föregått nämndens beslut om återkallelse av tillståndet. Nämnden har inte heller närmare bemött Palermos invändningar i förvaltningsrätten. Några ytterligare anmärkningar har, såvitt känt, inte riktats mot Palermo. Såvitt framgår av förvaltningsrättens dom synes Palermo dessutom ha vidtagit åtminstone vissa åtgärder i efterhand och därmed visat på en vilja och förmåga att sköta verksamheten seriöst. Vi delar uppfattningen att Skatteverkets omprövningsbeslut inte är tillräckligt för en så ingripande åtgärd som återkallelse av serveringstillståndet. Såvitt framgår av handlingarna i nämndens nu aktuella ärende har inte heller inför nämndens prövning om överklagande ska ske, lämnats någon närmare motivering som motiverar ett överklagande. Vi finner att varning är en tillräckligt ingripande åtgärd i nu förevarande fall.

Den ifrågasatta domen är helt i överensstämmelse med den uppfattning som dåvarande företrädare för Uppsalaalliansen redan framfört i saken och vi anser att förvaltningsdomstolen således dömt rätt. Domen har inte heller sådana brister som gör att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att kammarrätten tar upp målet. Vi kan inte heller se att kammarrättens bedömning krävs för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen, förvaltningsrätten har i sitt avgörande bl.a. hänfört sig till en överrättsdom med liknande utgång och i denna inlaga hänvisas till ett klagande avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen. Inte heller finner vi att det av annan anledning finns synnerliga skäl för kammarrätten att ta upp målet.

Däremot finner vi att den nu aktuella domen bör vara vägledande för nämnden vid framtida bedömningar i tillsynsärendena.