

HFD 2016 ref. 15

Hinder mot att bevilja serveringstillstånd enligt alkohollagen har ansetts föreligga när hyresvärden motsätter sig alkoholserving i lokalen.

8 kap. 14 § första stycket alkohollagen (2010:1622)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 februari 2016 följande dom (mål nr 145-15).

Bakgrund

RundEllen AB ansökte hos Göteborgs kommun om tillstånd för servering av alkoholdrycker till allmänheten vid Café Biscotti i Göteborg.

Kommunen avslag ansökan. Beslutet motiverades med att bolaget inte uppfyllde kraven enligt alkohollagen (2010:1622) bl.a. eftersom bolaget inte hade visat att det disponerade lokalen för restaurangverksamhet med alkoholserving.

Bolaget överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg som gjorde samma bedömning som kommunen och avslag överklagandet.

Bolaget överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg som avslag överklagandet. Kammarrätten anförde bl.a. att hyresvärden hade motsatt sig alkoholserving och att bolaget därför inte hade visat att det hade rätt att disponera lokalen för sådan verksamhet.

Yrkanden m.m.

Bolaget fullföljer sin talan och anför bl.a. att hyresvärdens godkännande av alkoholserving i serveringslokalen är en civilrättslig fråga och inte ett krav som bör kunna ställas vid den offentlighetsliga prövningen av om serveringstillstånd ska beviljas.

Göteborgs kommun bestrider bifall till överklagandet.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om alkohollagens krav på att serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren innefattar ett krav på att hyresavtalet medger att alkoholserving får ske där.

Rättslig reglering

Bestämmelser om servering av alkoholhaltiga drycker finns i 8 kap. alkohollagen.

Av 1 § första stycket framgår att det för servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Enligt 14 § första stycket ska serveringstillstånd omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. Ytterligare krav rörande lokalerna regleras i 15–16 §§ och avser bl.a. tillgång till eget kök i anslutning till serveringslokalen, lämpligt antal sittplatser i förhållande till lokalens storlek samt att lokalen ska vara lämplig ur brandsäkerhetssynpunkt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

För att serveringstillstånd ska kunna meddelas krävs enligt 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen att den sökande disponerar det utrymme som ansökningen avser.

Av förarbetena framgår att den prövning som kommunen har att göra vid tillståndsgivningen innefattar bl.a. en kontroll av att utrymmet är godkänt av hälsoskydds-, arbetarskydds- och brandskyddsmyndigheter. Ett grundläggande krav för såväl serveringslokaler som andra avgränsade serveringsutrymmen är att de ska vara överblickbara så att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker och kunna se om olägenheter uppstår (se prop. 1994/95:89 s. 64 och prop. 2009/10:125 s. 101 f.).

I förarbetena ges inte något närmare besked i frågan om vad som innefattas i kravet på att ett serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. Detta krav måste emellertid enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses innebära att utrymmet kan disponeras för den avsedda verksamheten.

I det nu aktuella fallet ger utredningen vid handen att hyresvärden motsätter sig alkoholservering i lokalen. Bolaget har därmed inte visat att det har en sådan dispositionsrätt som krävs för att serveringstillstånd ska kunna beviljas. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Nymansson* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.

Justitieråden *Ståhl* och *Rynning* var av skiljaktig mening och anförde följande.

I likhet med majoriteten konstaterar vi att alkohollagens förarbeten inte ger någon närmare vägledning beträffande innebörden av kravet på att tillståndshavaren ska disponera det utrymme som tillståndet avser (8 kap. 14 § första stycket). Vad som däremot kan utläsas ur förarbetena är att kommunens tillståndsprövning utgör en alkoholpolitisk bedömning och syftar till att förhindra uppkomsten av alkohol-politiska olägenheter (prop. 1994/95:89 s. 57 f. och 61 f.). Där uttalas vidare att det är det allmänna och inte marknaden som ska avgöra behovet av alkoholservering, att serveringsställen i princip ska kunna etableras och konkurrera på rättvisa villkor samt att om vissa på förhand klart angivna, delvis stränga, krav uppfylls ska tillstånd ges att servera alkohol.

När det gäller kravet på att serveringstillstånd ska avse ett visst utrymme anges i förarbetena att prövningen ska innefatta bl.a. kontroll av att lokalerna har godkänts av hälsoskydds-, arbetarskydds- och brandskyddsmyndigheter, liksom en undersökning av lokalernas belägenhet, överblickbarhet och allmänna standard samt att de har ett lämpligt avpassat kök och övriga ekonomilokaler (prop. 1994/95:89 s. 64 f. och prop. 2009/10:125 s. 101 f.). Särskilt betonas att lokalerna måste vara överblickbara så att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker och kunna se om olägenheter uppstår.

Förarbetena ger således uttryck för att prövningen ska avse lokalerna som sådana och ta sikte på deras tjänlighet för den avsedda verksamheten. Något stöd för att man vid prövningen ska beakta andra hyresrättsliga begränsningar i den sökandes dispositionsrätt än sådana som kan påverka dennes möjligheter att vid utnyttjandet av tillståndet uppfylla alkohollagens krav finns däremot inte. Frågor rörande en lokalhyresgästs användning av lokalen och möjligheterna till ändrad användning prövas i stället enligt den hyresrättsliga regleringen i 12 kap. 23 § andra stycket jordabalken (se prop. 1987/88:146 s. 40 och 44; jfr även beträffande alkoholservering Svea hovrätts beslut den 21 december 2000 i mål nr ÖH 3750-00).

Bestämmelsen om att serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren kan således inte anses innefatta något krav på att hyresavtalet medger alkoholservering i det aktuella utrymmet. Göteborgs kommun hade därmed inte rätt att avslå bolagets ansökan på den grunden att hyresvärden inte godkänt alkoholservering i lokalen. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till Göteborgs kommun för ny prövning.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2013-10-16, ordförande Nilsson):

Den huvudsakliga frågan i målet är om kravet i 8 kap. 14 § alkohollagen, att den som söker serveringstillstånd ska ha disposition över utrymmet där tillståndet ska gälla, innefattar att även att hyresvärden godkänner alkoholserving i lokalen. Det finns inga uttryckliga uttalanden i förarbetena vare sig till den nuvarande alkohollagen eller föregående lag som reglerade samma frågor angående dispositionsrätten. Nuvarande lydelse av första stycket i 8 kap. 14 § alkohollagen är inte avsedd att skilja sig från tidigare lagstiftning avseende att det ska röra sig om ett avgränsat område som tillståndet gäller inom. Av lydelsen att tillståndshavaren ska ha disposition över utrymmet måste anses ingå att hyreskontraktet tillåter den verksamhet som ansökan gäller. Annars kan hyresgästen inte anses ha full disposition över utrymmet. I det aktuella hyreskontraktet framgår det tydligt att hyresgästen har rätt att bedriva caféverksamhet dagtid och tidiga kvällar. Likaså framgår tydligt av kompletterande information från hyresvärden att det inte finns något godkännande att ändra verksamhetens art eller öppettider. Enbart caféverksamhet ska inte enligt förarbeten (prop. 1994/95:89 s. 105) komma i fråga för serveringstillstånd. Bolaget har redan idag med hyresvärdens tysta medgivande förändrat sin verksamhet på det sätt att det serveras varm mat som tillagas i lokalen, varför det inte är en caféverksamhet i den meningen att endast kaffe och smörgåsar serveras. Detta förändrar dock inte att hyresvärden nekar till att lämna sitt godkännande för de nya öppettiderna och servering av alkohol i lokalen. Eftersom bolaget inte har hyresvärdens godkännande för att ha en sådan verksamhet i lokalen som en verksamhet med serveringstillstånd innebär, finns det inte full dispositionsrätt till lokalen. Tillståndsenheten har därmed haft fog för sitt beslut att inte bevilja serveringstillstånd. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2014-12-01, Johansson och Bergström):

Den fråga som kammarrätten har att ta ställning till är om bolaget uppfyller kravet i 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen på dispositionsrätt till den ifrågavarande lokalen.

Kammarrätten har begärt att Folkhälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska yttra sig. Av yttrandena framgår i huvudsak följande.

SKL

En förutsättning för serveringstillstånd är att tillståndshavaren har dispositionsrätt till lokalen där serveringen ska ske. Dispositionsrätten innebär att tillståndshavaren har rätt att bedriva servering av alkoholdrycker inom detta utrymme. Om hyresvärden inte godkänner servering av alkoholdrycker har tillståndshavaren inte rätt att disponera utrymmet för alkoholserving, vilket gör att kravet på dispositionsrätt inte är uppfyllt. Kommunerna ska ha tydliga och aktuella riktlinjer som redogör för vad som gäller enligt alkohollagen och anslutande föreskrifter, samt vilka hänsyn till lokala förhållanden som kommunen tar vid tillståndsprövningen. Kommunen kan i sina riktlinjer besluta om en skyldighet att inhämta hyresvärdens godkännande för att tillstånd till alkoholserving ska kunna ges.

Folkhälsomyndigheten

Prövning om serveringstillstånd måste ske mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska hänsyn bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde. Rekvisitet ”disponeras” i 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen definieras inte i förarbeten. Myndigheten har inte heller funnit någon vägledning i praxis. En förutsättning bör dock vara att sökanden har tillgång till lokalen och att det inte föreligger några inskränkningar i dispositionsrätten som innebär att lokalen inte kan användas för det ändamål ansökan om serveringstillstånd avser. För att säkerställa att sökanden i den meningen disponerar över lokalen kan kommunen i sin prövning exempelvis begära in ett hyreskontrakt eller andra handlingar som den bedömer behövs för handläggningen av ärendet (se prop. 1994/95:89 s. 64). Frågan är om 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen även ska anses innefatta ett krav på att hyresvärden ska godkänna alkoholservering i lokalen.

Folkhälsomyndigheten har efter en genomgång av förarbeten och praxis inte kunnat finna något uttalande om dispositionsrätten ska anses innefatta ett krav på att hyresvärden ska godkänna alkoholservering i lokalen. Dock uppstår frågan om dispositionsrätten är inskränkt på ett sådant sätt att servering inte kan bedrivas enligt vad sökanden avser. I domstolsavgöranden har det tidigare satts upp som krav att sökanden ska visa att denne disponerar lokalen på ett sådant sätt att denne kan bedriva restaurangverksamhet och tillhandahålla lagad mat (Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 juni 1997 i mål 731-1997). I ett annat avgörande har dispositionsrätten varit begränsad genom öppettider som framgick genom hyresavtalet (Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2004 i mål 2418-04). Det förefaller rimligt att samma tolkning avseende dispositionsrätten görs idag. En förutsättning för att bedriva alkoholservering är att alkoholdrycker kan serveras i lokalen.

Kammarrätten gör följande bedömning

Kammarrätten delar SKL:s och Folkhälsoinstitutets bedömning att kravet i 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen att serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren innebär att den ifrågakvarande lokalen måste kunna disponeras för alkoholservering.

Enligt hyresavtalet är lokalen uthyrd till bolaget för caféverksamhet dagtid och tidiga kvällar. Detta ändamål ger inte stöd för att bolaget får använda lokalen för alkoholservering. Det framgår vidare att hyresvärden har motsatt sig att alkoholservering äger rum. Kammarrätten finner därför att bolaget inte har visat att det har rätt att disponera lokalen för alkoholservering. Det förhållandet att servering av maträtter ägt rum utan att hyresvärden motsatt sig detta medför inte någon annan bedömning. Överklagandet ska följaktligen avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Kammarrättsrådet *Falkedal* var av skiljaktig mening och anförde följande.

Som Folkhälsomyndigheten anført bör en förutsättning vid prövningen i nu aktuellt hänseende vara att sökanden har tillgång till lokalen och att det inte föreligger några inskränkningar i dispositions-

rätten som innebär att lokalen inte kan användas för det ändamål som ansökan om serveringstillstånd avser. Myndigheten har i denna del bl.a. hänvisat till ett avgörande där det uttryckligen angavs i hyreskontaktet att lokalen upplåts för kaféverksamhet. Sökanden kunde inte visa att han ägde disponera lokalen på ett sådant sätt att han där kunde driva restaurangverksamhet och tillhandahålla lagad mat. Serveringstillstånd beviljades därför inte (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 juni 1997 i mål nr 731-1997). Även i det aktuella målet anges i hyreskontraktet att lokalen upplåts till kaféverksamhet men det är ostridigt i målet att bolaget under flera år har bedrivit restaurangverksamhet där med hyresvärdens godkännande. Bolagets dispositionsrätt över lokalen omfattar således sådan verksamhet som krävs för serveringstillstånd och bolaget kan tillhandahålla lagad mat. Enligt min mening uppfyller därmed bolaget det krav som anges i 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen. I avsaknad av vägledning i förarbeten och praxis kan bestämmelsen inte tolkas så långtgående att den även ska anses ställa upp ett krav på att hyresvärden ska lämna sitt godkännande beträffande den offentlighetsrättsliga frågan om alkohol ska få serveras i lokalen. En sådan ordning skulle innebära att en sökande som uppfyller samtliga övriga krav för serveringstillstånd i alkohollagen ändå skulle kunna nekats tillstånd. Mot denna bakgrund har nämnden inte haft fog för att avslå bolagets ansökan om serveringstillstånd på den grunden att bolaget inte har dispositionsrätt över lokalen. Jag anser därför att underinstansernas avgöranden ska upphävas och målet visas åter till nämnden för ny handläggning.