



Österåkers kommun
Miljö- och hälsoskyddsämnden

Beslut efter tillsyn av Miljö- och hälsoskyddsämnden i Österåkers kommun

Länsstyrelsens beslut

I bedömningen utgår länsstyrelsen från skalan: *utan anmärkning*, *brist*, *kritik* och *allvarlig kritik*. Länsstyrelsen kan även lyfta *förbättringsområden* i verksamheten.

Efter genomförd verksamhetstillsyn riktar Länsstyrelsen *kritik* mot Miljö- och hälsoskyddsämnden i Österåkers kommun. Följande brister ligger till grund för kritiken:

- I fyra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen och i ett ärende om tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter har remisser skickats till Skatteverket och Polismyndigheten avseende personer som efter omständigheterna i ärendena inte kan bedömas som personer med betydande inflytande (PBI).
- I två ärenden om tillstånd enligt alkohollagen har låga inkomster hos PBI inte utretts i tillräcklig omfattning.
- I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen har sökanden upprepade gånger beviljats tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten trots att det varit uppenbart för nämnden att det inte varit fråga om servering vid enstaka tidsperiod eller tillfälle.

Länsstyrelsen har även uppmärksammat följande *brister*:

- Tillsynsfrekvensen av rökfria miljöer på skolor har varit för låg de senaste tre åren.
- I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen har finansieringen av en rörelse inte utretts i tillräcklig omfattning.
- I två ärenden om tillstånd enligt alkohollagen finns brister i dokumentation och diarieföring rörande platsbesök och internremisser.
- I två ärenden om tillstånd enligt alkohollagen har uppgifter från Polismyndigheten hämtats in på finansiärer som efter omständigheterna i ärendena inte kan bedömas som PBI:er.
- I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen har en uppenbar feltillämpning av lag och praxis gjorts.
- I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen har uppgifter från utlandsmyndighet rörande vandel inte hämtats in när PBI varit bosatta i annat land.
- I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen saknas underlag som visar den fullständiga ägarstrukturen avseende sökandebolaget och i ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen och i ett ärende om tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter saknas underlag som visar om sökanden haft uppdrag i andra bolag.
- I två ärenden om tillstånd enligt lagen om tobak och liknande produkter finns brister i bedömningen av bolagets egenkontrollprogram.

Länsstyrelsen har uppmärksammat följande *förbättringsområden*:

- För att öka tillsynsfrekvensen av rökfria miljöer på skolor kan nämnden utarbeta rutiner och samverka med andra aktörer inom kommunen som regelbundet tillsynar skolor enligt annan lagstiftning.

Länsstyrelsens handläggning

Med stöd av 7 kap. 2 § lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter, 9 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) och 23 § lag (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter har länsstyrelsen genomfört tillsyn av Miljö- och hälsoskyddsnamnden i Österåkers kommun.

Tillsynen har avsett nämndens tillståndsgivning och tillsyn gällande serveringstillstånd, gårdsförsäljningstillstånd, tobakstillstånd, folköl, e-cigarettor och påfyllningsbehållare, tobaksfria nikotinprodukter och rökfria miljöer.

Länsstyrelsen har granskat sex ärenden som rör serveringstillstånd, två ärenden som rör gårdsförsäljningstillstånd och tre ärenden som rör tobakstillstånd. Länsstyrelsen har också granskat nämndens styrdokument och hemsida. Nämnden har fått besvara enkäter om verksamheten och ett möte genomfördes på kommunens miljö- och hälsoskyddsavdelning den 20 februari 2026 där avdelningens handläggare och chef deltog. Nämnden har yttrat sig skriftligen den 26 februari 2026 och den 11 mars 2026.

Redovisning och bedömningen av tillsynen

Övergripande styrdokument och hemsida

Det finns behovsutredning och tillsynsplaner för samtliga granskade områden. Behovsutredningen och tillsynsplanerna är beslutade av nämnden och revideras årligen. Det finns riktlinjer för alkoholservering som antogs av kommunfullmäktige 2017. Det har avsatts tid under 2026 för att revidera riktlinjerna.

Därtill har nämnden skickat in kommunens ANDTS-strategi, delegationsordning, handläggningsrutiner och checklistor. På kommunens hemsida finns information och e-tjänster för ansökan och anmälan enligt alkohollagen och lagen om tobak och liknande produkter. Det finns också information om rökfria miljöer och en e-tjänst för allmänheten att lämna klagomål om rökförbudet inte följs.

Länsstyrelsen kan efter granskning av styrdokumentet och hemsidan konstatera att nämnden följer de lagkrav som gäller i dessa delar.

Nämndens tillsynsverksamhet

Tillsyn enligt alkohollagen

Serveringstillstånd

Enligt nämndens tillsynsplan ska varje serveringsställe få minst ett besök årligen och varje tillståndshavare ska granskas genom inre tillsyn årligen. Nämnden har uppfyllt dessa mål under såväl 2024 som 2025. Det finns handläggningsrutiner och checklistor både för inre och yttre tillsyn.

Gårdsförsäljningstillstånd

I kommunen finns två gårdsförsäljningstillstånd. Tillstånden beviljades under 2025 och någon tillsyn har ännu inte genomförts. Det pågår ett arbete med att ta fram rutiner och checklistor för tillsynen av gårdsförsäljningstillstånden.

Folköl

Tillsynen av folkölsförsäljning samordnas med tillsynen av försäljning av tobak, e-cigarettor och nikotinfria produkter. Tillsynen av folkölservering samordnas med övriga alkoholtillsynen. Tillsynsfrekvens avseende både folkölsförsäljning och folkölservering var varit god under 2024 och 2025. Inga kontrollköp har genomförts under perioden.

Tillsyn enligt lag om tobak och liknande produkter och lag om tobaksfria nikotinprodukter

Tobak, e-cigarettor och tobaksfria nikotinprodukter

Enligt nämndens tillsynsplan ska alla försäljningsställen för folköl, tobak och liknande produkter och tobaksfria nikotinprodukter få ett tillsynsbesök per år. Inre tillsyn ska ske årligen av alla tillståndshavare.

Nämndens tillsynsfrekvens har varit god under 2024 och 2025, även om man inte helt uppfyller målet om ett tillsynsbesök per försäljningsställe under 2025. Det finns handläggningsrutiner och checklistor som används vid både inre och yttre tillsyn. Kontrollköp har inte genomförts under den granskade perioden.

Rökfria miljöer

Det finns ett tjugotal skolor och ett trettiotal förskolor i kommunen. Enligt tillsynsplanen ska cirka en tredjedel av alla skolor, förskolor och fritidsgårdar inspekteras årligen.

Det har inte genomförts någon tillsyn av rökfria miljöer på skolor de senaste tre åren (2023, 2024 och 2025). Tillsyn av rökfria miljöer på grundskolor och gymnasium är planerade under 2026.

Under 2024 tillsynades 34 förskolegårdar och vissa övriga miljöer. Under 2025 tillsynades bara övriga miljöer.

Det finns en skriftlig rutin för tillsynen av rökfria miljöer. Tillsynen av rökfria miljöer på uteserveringar och i livsmedelslokaler sker i samband med livsmedelstillsynen och alkoholtillsynen. Övriga rökfria miljöer, till exempel hållplatser i kollektivtrafiken, entréer och lokaler där allmänheten har tillträde sker normalt vid annan tillsyn i närområdet.

Länsstyrelsens bedömning av nämndens tillsynsverksamhet

Länsstyrelsen bedömer att nämndens tillsynsverksamhet i stort är välfungerande. Det finns tillsynsplaner inom alla granskade områden och det finns rutiner och checklistor. Nämnden har en bra tillsynsfrekvens avseende såväl yttre som inre tillsyn inom alla områden fränsett rökfria miljöer på skolor där tillsynsfrekvensen varit för låg. Av förarbeten till tobakslagstiftningen och av Folkhälsomyndighetens vägledning framgår att skolgårdar är särskilt viktiga objekt i kommunens tillsyn över rökfria miljöer. Rökfria skolgårdar bidrar till att rökning blir mindre synligt vilket i sin tur bidrar till att färre barn och unga börjar röka. Länsstyrelsen bedömer därför att det är en *brist* att tillsyn inte skett alls på skolgårdar de senaste tre åren.

Tillsynen av de rökfria miljöerna bör i hög grad kunna vara en del av kommunens övriga tillsynsverksamhet. Länsstyrelsen föreslår därför som ett *förbättringsområde* att tillsynen av rökfria miljöer på skolor samordnas med annan tillsyn som sker på skolor, exempelvis inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Nämndens tillståndsgivning

Länsstyrelsen har granskat nämndens tillståndsgivning genom att gå igenom elva stycken akter. Av aktgranskningen framgår att nämndens handläggningstid är god och att mottagningsbevis i regel skickas ut vid komplett ansökan. Nämnden har skriftliga handläggningsrutiner för både tillstånd enligt alkohollagen och tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter.

I följande avsnitt redovisas de brister länsstyrelsen har uppmärksammat samt länsstyrelsens bedömning av dessa.

Brister i utredningen av personer med betydande inflytande

Sammanfattning av aktgranskningen

I fyra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen och i ett ärende om tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter har remisser skickats till Skatteverket och Polismyndigheten avseende personer som efter omständigheterna i ärendena inte kan bedömas som PBI.

I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen saknas underlag som visar den fullständiga ägarstrukturen avseende sökandebolaget.

I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen och i ett ärende om tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter saknas underlag som visar om sökanden haft uppdrag i andra bolag.

Länsstyrelsens bedömning

Innan ett remissförfarande inleds måste en noggrann utredning göras av vilka personer som ska räknas in i kretsen av personer med betydande inflytande. Länsstyrelsen bedömer att nämnden har brustit i den utredningen i de ovan granskade ärendena. Följden i fem av dessa ärenden har blivit att nämnden hämtat in uppgifter om enskilda från Skatteverket och Polismyndigheten utan stöd i lag. Vid länsstyrelsens föregående verksamhetstillsyn uppmärksammades samma brist. Länsstyrelsen beslutar därför att rikta *kritik* mot nämnden för detta förfarande. I tre av ärendena som granskats har följden blivit att det inte är helt klarlagt om lämplighetsprövningen har varit fullständig. Länsstyrelsen bedömer att detta är en *brist* i nämndens utredning av PBI-kretsen.

Brister i utredningen av försörjning

Sammanfattning av aktgranskningen

I två ärenden om tillstånd enligt alkohollagen har låga inkomster hos PBI inte utretts i tillräcklig omfattning.

Länsstyrelsens bedömning

En sökande ska kunna visa en ordnad försörjning. Det är en del av den ekonomiska lämplighetsprövningen som kommunen ska göra enligt 8 kap. 12 § alkohollagen. Av Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 februari 2016 i mål nr 3034-15 framgår att om en företrädare för ett bolag har redovisat så låga inkomster att det finns skäl att ifrågasätta att inkomsterna har varit tillräckliga för företrädarens försörjning kan det medföra att lämplighetskravet i alkohollagen inte är uppfyllt.

I ärendena har företrädare för bolagen uppvisat anmärkningsvärt låga inkomster. Nämnden har företagit viss utredning för att klarlägga försörjningen men inte kontrollerat eller följt upp de uppgifter som sökanden kommit in med. Utifrån de uppgifter som sökanden lämnat framstår försörjningen fortsatt som oklar. Det är den sökande som har bevisbördan i ansökningsärenden och länsstyrelsen bedömer att det är en brist att ytterligare utredningsåtgärder inte vidtagits för att klarlägga hur sökandena har försörjt sig. Länsstyrelsen konstaterar att detta är en brist som är upprepad sedan föregående verksamhetstillsyn. Länsstyrelsen beslutar därför att rikta *kritik* mot nämnden med anledning av bristerna.

Brister i utredningen av finansiering

Sammanfattning av aktgranskningen

I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen framgick att en person med betydande inflytande i rörelsen i närtid hade dömts för brott, bland annat stöld, häleri och narkotikabrott. Personen hade bidragit med 100 000 kronor i rörelsen. Under handläggningen av ärendet trädde personen ur bolaget. Bolaget beviljades därefter stadigvarande serveringstillstånd utan att någon utredning om pengarnas ursprung företagits.

Nämnden har i yttrande till länsstyrelsen bland annat framfört följande. Eftersom nämnden i ett tidigt skede avsåg att avslå ansökan utreddes inte finansieringen. När bolagssammansättningen därefter förändrades och personen inte längre var aktiv i bolaget ingick inte längre personens insats i utredningen.

Länsstyrelsens bedömning

Att utreda hur en rörelse finansierats är en del av lämplighetsprövningen som kommunen ska göra enligt 8 kap. 12 § alkohollagen. Utredningen syftar bland annat till att motverka att rörelser finansieras genom pengar från brottslig verksamhet.

I det granskade ärendet framkom att en person som var dömd för flera brott bidragit med 100 000 kronor i rörelsen. Att nämnden inte närmare utrett varifrån dessa pengar kom, särskilt mot bakgrund av vad som varit känt om personen i fråga, är en *brist* i nämndens handläggning. Omständigheten att personen i fråga trädde ur bolaget under handläggningen av ärendet ändrar inte den bedömningen.

Brister i rättstillämpningen

Sammanfattning av aktgranskningen

I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen framgår att nämnden återkommande sedan år 2014 beviljat ett bolag tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten.

Vid mötet den 20 februari 2026 fördes ett samtal om ärendet. Vid samtalet framkom att det hade stått klart för nämnden att det i ärendet inte varit fråga om servering vid enstaka tidsperiod eller tillfälle.

Nämnden har därefter i yttrande till länsstyrelsen bland annat framfört följande. Bolaget har sedan 2014 ansökt om tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten under somrarna.

Alkoholhandläggare har fram till år 2017 bedömt att det varit möjligt att återkommande bevilja tillfälliga tillstånd. Det har därefter varit diskussioner och ett ställningstagande i samråd med chef. År 2024, efter en uppmärksammas dom som rörde liknande omständigheter, reagerade vissa förtroendevalda i kommunledningen och ställde återkommande frågor hur miljö- och hälsoskyddsavdelningen skulle agera när det gäller tillfälliga tillstånd som är återkommande. Mot bakgrund av föreslagna lättnader i matkrav och köksutrustning

beslutade miljö- och hälsoskyddsavdelningen i samråd med nämndens ordförande att inte göra några förändringar i handläggningen av tillfälliga tillstånd som är återkommande. Beslutet grundades också på att de berörda verksamhetsutövarna inte bedömdes utgöra osunda konkurrenter till andra verksamhetsutövare som har stadigvarande serveringstillstånd. Dessutom är det bättre att alkoholhandläggaren eller polisen genom att bevilja ett tillfälligt tillstånd vet när servering sker, och därmed har möjlighet att bedriva tillsyn vid tillställningarna, än att servering sker oreglerat.

Länsstyrelsens bedömning

Ett stadigvarande serveringstillstånd avser servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod. Ett tillfälligt serveringstillstånd avser enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle. Det framgår av 8 kap. 2 § alkohollagen.

Utifrån de uppgifter som lämnats om ärendet konstaterar länsstyrelsen att bolaget under drygt 10 år har beviljats tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten trots att det stått klart för nämnden att det inte varit fråga om servering vid enstaka tidsperiod eller enstaka tillfälle. Länsstyrelsen bedömer att ett bolag som återkommande beviljas tillfälliga tillstånd, trots att det krävs ett stadigvarande tillstånd, ofrånkomligen tilldelas fördelar gentemot andra aktörer för vilka det uppställs krav på exempelvis fullständigt matutbud och kök. Därtill anser länsstyrelsen att grundläggande förvaltningsrättsliga principer kring en myndighets saklighet och opartiskhet förbises. Sammantaget är detta ett förfarande som enligt länsstyrelsen ska leda till *kritik*.

Sammanfattning av aktgranskningen

I ett ärende om provsmakningstillstånd enligt alkohollagen har nämnden bedömt att egen produktion av råvaror som använts för smaksättning är att likställa med egen produktion av råvara enligt 8 kap. 7 § alkohollagen. I ärendet tillverkade sökanden eget gin genom att tillsätta bland annat timjan, rosmarin och dill som producerades på den egna gården, till spritdryck som köptes in från leverantör.

Länsstyrelsens bedömning

Av 8 kap. 7 alkohollagen framgår bland annat att den som tillverkar alkoholdrycker från råvaror som produceras på den egna gården får erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker vid

tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning. Av 1 kap. 5 § alkohollagen framgår att alkoholdrycker delas in i spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker.

Kammarrätten i Stockholm har i dom den 24 februari 2015 i mål nr 6374-14 uttalat det inte finns något stöd i bestämmelsens ordalydelse för att kräva att samtliga råvaror eller en viss given andel av råvarorna ska vara egenproducerade. Däremot anser kammarrätten att det är rimligt att kräva att de egenproducerade råvarorna ska ha en betydelse för drycken eller tillverkningsprocessen som inte är oväsentlig.

Det är inte möjligt att få alkoholtillstånd för någon annan dryck än de alkoholdrycker som anges i 1 kap. 5 § alkohollagen, det vill säga spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. I ärendet är det därför råvaror som har betydelse för tillverkningen av spritdrycker som ska vara egenproducerade, inte råvaror som används för att smaksätta spritdrycken. Nämnden har därför gjort en feltillämpning av bestämmelsen i 8 kap. 7 alkohollagen vilket är en brist i nämndens rättstillämpning.

Brister i lämplighetsprövning av finansiärer

Sammanfattning av aktgranskningen

Nämnden har i två ärenden om tillstånd enligt alkohollagen lämplighetsprövat finansiärer genom att bland annat hämta in uppgifter hos Polismyndigheten.

Nämnden har vid möte och i yttrande bland annat framfört följande. Finansiärerna har bedömts som PBI:er eftersom det i det ena ärendet framkommit förhållanden som pekar på bulvanförhållande och i det andra ärendet framkommit ett finansiärt intresse och delaktighet i verksamhetens drift.

Länsstyrelsens bedömning

För att en privat kreditgivare ska anses ha betydande inflytande i en rörelse bör krävas att han eller hon har del i den dagliga verksamheten eller i övrigt har ett intresse och inflytande i bolaget som sträcker sig utöver sedvanligt kreditgivarintresse. En finansiär som vare sig deltar i driften av rörelsen eller på grund av ägande eller ställning har en möjlighet att fatta för verksamheten avgörande beslut har inte ett sådant inflytande att han eller hon ska lämplighetsprövas på samma sätt som personer med betydande

inflytande. Lämplighetsprövningen bör i sådana fall endast omfatta intressentens ekonomiska skötsamhet (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 6 oktober 2008 i mål nr 2408-08 och Vägledning i ekonomisk granskning för kommunala handläggare av serveringstillstånd och tobakstillstånd, s. 63).

Vid aktgranskningen har länsstyrelsen inte funnit några dokumenterade uppgifter som ger stöd för att personerna i fråga har haft något annat intresse i bolagen än sedvanligt kreditgivarintresse. För det fall nämnden bedömer att personer utan formellt inflytande ändå ska bedömas som PBI och lämplighetsprövas som sådana bör bedömningen motiveras och omständigheter som ligger till grund för bedömningen redovisas. Länsstyrelsen anser att det är en *brist* i nämndens handläggning att sådana bedömningar och uppgifter saknas.

Brister i dokumentation och diarieföring

Sammanfattning av aktgranskning

I två ärenden om tillstånd enligt alkohollagen finns brister i dokumentation och diarieföring rörande platsbesök och internremitter.

Länsstyrelsens bedömning

Enligt 27 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

När det gäller dokumentationsskyldigheten har 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).

I två av de granskade ärendena har platsbesök och internremitter inte dokumenterats. Detta är en *brist* i nämndens handläggning av ärenden. Nämnden behöver säkerställa att de uppgifter som tillförs ett ärende, både muntligen och skriftligen, dokumenteras och diarieförs löpande.

Brister i utredningen av vandel

Sammanfattning av aktgranskningen

I ett ärende om tillstånd enligt alkohollagen har nämnden inte hämtat in uppgifter från utlandsmyndighet rörande vandel när PBI varit bosatta i annat land.

Länsstyrelsens bedömning

Om företrädare för ett bolag är bosatta i annat land behöver nämnden inhämta underlag från utlandsmyndighet för att bedöma personens lämplighet. Att nämnden inte gjort det i det granskade ärendet är en *brist* i den lämplighetsprövning som nämnden ska göra enligt 5 a kap. 8 § alkohollagen.

Brister i bedömning av egenkontrollprogram

Sammanfattning av aktgranskningen

I ett ärende om tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter saknar bolagets egenkontrollprogram obligatoriska delar, till exempel rutiner för kontroll av identitets- och säkerhetsmärkning och kontroll av rapportering och produktanmälan. Beskrivningarna som görs i egenkontrollprogrammets övriga delar är dessutom mycket kortfattade. I ett annat ärende om tillstånd enligt lag om tobak och liknande produkter finns ingen tydlig beskrivning av bolagets rutiner kring marknadsföring inne i butiken.

Länsstyrelsens bedömning

Den som bedriver tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror ska utöva särskild kontroll över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Det framgår av 5 kap. 6 § lag om tobak och liknande produkter.

Folkhälsomyndigheten har utfärdat föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram vid försäljning av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter (HSLF-FS 2024:4).

Egenkontrollprogrammet är ett centralt dokument vid kommunens prövning när någon ansöker om tillstånd att sälja tobaksvaror. I ovan granskade ärenden har länsstyrelsen funnit att egenkontrollprogrammen innehållit brister. Trots dessa brister har

nämnden beviljat ansökningarna utan att begära att egenkontrollprogrammet kompletteras i dessa delar. Detta är en *brist* i nämndens tillståndsprovning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Elise Landström med tillsynshandläggare Emma Linderoth som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillsynshandläggare Tim Ejdeskog medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

Folkhälsomyndigheten