

Funktion MHN Registratur

Från: AB-RB-Överklaganden <overklaganden.stockholm@lansstyrelsen.se>
Skickat: den 4 september 2023 08:26
Till: Funktion MHN Registratur
Ämne: Länsstyrelsens beslut om upphävande 2023-09-01 i ärende 281-11028-2023
Bifogade filer: Beslut om bifall(25540498) (0)_TMP.pdf

Prioritet: Hög

Detta e-postmeddelande kommer från en extern avsändare. Klicka inte på länkar och öppna inte bilagor om du inte känner igen avsändaren och vet att innehållet är säkert.

Hej,

Jag översänder beslutet 281-11028-2023, vänligen se bifogat dokument.

Vänligen,

Christine Lindbom

Enheten för överklaganden

Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067, 104 22 Stockholm

Besök: Regeringsgatan 66

Telefon: 010-223 14 24

www.lansstyrelsen.se/stockholm

[Så hanterar vi dina personuppgifter](#) | [Länsstyrelsen Stockholm \(lansstyrelsen.se\)](http://Lansstyrelsen Stockholm (lansstyrelsen.se))





Axfood AB (publ),
ombud: Kristina Olby och Henrik Hybbinette
kristina.olby@axfood.se

Överklagande av förbud vid löpande vite mot att saluföra produkter under beteckningen extra jungfruolja som inte uppfyller kvalitetskraven för att klassas som extra jungfruolja

Beslut

Länsstyrelsen upphäver Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommuns beslut med beslutsnummer 2023-1228.

Beskrivning av ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beslutade den 3 februari 2023, beslutsnummer 2023-1228, ärende 2022-23185, att förbjuda Axfood AB att saluföra produkter under eget varumärke, med beteckningen extra jungfruolja som inte uppfyller kvalitetskraven för att klassas som extra jungfruolja.

Förbudet innebär att Axfood AB ska säkerställa att samtliga produkter som, enligt märkning eller annan livsmedelsinformation, saluförs som olivolja av kategorin ”extra jungfruolja” uppfyller samtliga kvalitetskrav som anges för extra jungfruolja i bilaga 1 till kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/2104.

Beslutet förenas med ett löpande vite om 100 000 kronor per kalenderår då det vid ett provtagningstillfälle konstateras avvikande analysresultat, det vill säga att värdet för något av olivoljans egenskaper avviker från det i förordningen angivna värdet för extra jungfruolja.

Beslutet gäller omedelbart från dagen för delgivning även om det överklagas.

Av beslutet framgår bland annat följande.

Livsmedelsverket har genomfört provtagning av olivolja en gång om året sedan 2018 som en del i det nationella olivoljeprogrammet. När Livsmedelsverket fått analysresultatet så skickas de till behörig myndighet som vidarebefordrar dem till berört företag. Företaget har tagit del av resultaten i kontrollrapporter.

I kontrollrapporterna och via analysresultaten framgår vilka olivoljor, som företaget säljer under beteckningen ”extra jungfruolja”, som provtagits vid varje tillfälle. Följande av Axfood AB:s olivoljor har inte uppfyllt kraven för kategorins ”extra jungfruolja” enligt bilaga 1 till förordning (EEG) 2568/91:

- 2022 ”Garant olivolja extra virgin classico 750mL”
- 2021 ”Garant olivolja extra virgin classico 750mL”
- 2019 ”Garant Ekologisk Italiensk Extra Jungfru Olivolja 500 mL”
- 2019 ”Garant Extra Jungfru Olivolja Classico 500 mL”
- 2018 ”Garant Ekologisk Italiensk Extra Jungfru Olivolja 500 mL”
- 2018 ”Eldorado Extra Virgin Olivolja 1 L”

Samtliga analyser där resultaten presenterats ovan har genomförts med de metoder som beskrivs i artikel 2 förordning (EEG) 2568/91.

Däribland ingår ett smakprov, en så kallad organoleptisk bedömning, som utförs av en expertpanel bestående av en utvald grupp utbildade provsmakare, som tillsats enligt artikel 2.2 och enligt den standardiserade metod som framgår av bilaga XII till förordningen. Expertpanelen ska bland annat göra en bedömning av om det förekommit fel på råvaran, i tillverkningen eller i förvaringen som kan påverka olivoljas kvalitet. Bedömningen redovisas i termer av defekternas samt fruktighetens medianvärde på en skala från 0-10 med en decimal. Av bilaga XII till förordningen framgår i punkt 9.4 att klassificeringen av oljan sker genom att defekternas medianvärde och medianvärdet för egenskapen fruktighet jämförs med vissa angivna referensintervall. Gränsvärdena för dessa intervall har fastställts med beaktande av metodens felmarginal och är därför absoluta. För extra jungfruolja ska defekternas medianvärde vara lika med 0 och medianvärdet för egenskapen fruktighet större än 0.

Miljöförvaltningen har konstaterat att Axfood AB saluför olivolja med beteckningen ”extra jungfruolja” på produktens etikett men att beteckningen inte överensstämmer med den kategori av olivolja som enligt analysresultatet finns i flaskan. Detta har konstaterats vid provtagning åren 2022, 2021, 2019 och 2018.

Proverna visar att värdena för defekternas medianvärde vid den organoleptisk bedömning överstiger gränsvärdet som angavs för kategorin ”extra jungfruolja” i bilaga 1 till förordning (EEG) 2568/91 och även gäller enligt motsvarande bilaga 1 till förordning (EG) 2022/2104. Enligt anmärkning b) till bilagan räcker det med att en enda av egenskaperna inte motsvarar det angivna värdet för att en olja ska klassas i en annan kategori eller förklaras ej uppfylla kraven enligt förordningen.

Enligt livsmedelslagstiftningen får beteckningen ”extra jungfruolja” endast användas för saluföring av produkter som uppfyller motsvarande krav i bilagan.

Nämnden konstaterar att Axfood AB som livsmedelsföretagare ansvarar för att livsmedelinformationen på saluförda produkter är korrekt och inte vilseledande.

Mot denna bakgrund förbjuds Axfood AB att saluföra produkter under beteckningen ”extra jungfruolja” som inte uppfyller de för den angivna kategorin gällande kvalitetskraven i bilaga 1 till förordning (EU) 2022/2104.

Förbudet innebär att Axfood AB behöver vidta åtgärder för att säkerställa att samtliga produkter som, enligt märkning eller annan livsmedelsinformation, saluförs som ”extra jungfruolja” uppfyller samtliga föreskrivna kvalitetskrav för beteckningen. Åtgärderna kan exempelvis inbegripa egen provtagning av varje batch olivolja som märks som ”extra jungfruolja”, en översyn av befintliga rutiner vid inköp och val av leverantörer respektive laboratorier för produktanalys, utökad egenkontroll och kompetenshöjande insatser.

Enligt artikel 17 förordning (EG) 178/2002 är det dock varje livsmedelsföretagares ansvar att se till att livsmedel uppfyller de krav i livsmedelslagstiftningen som är tillämpliga för verksamheten och kontrollera att dessa krav uppfylls. Ansvaret för att identifiera lämpliga åtgärder och att säkerställa att dessa är effektiva och ändamålsenliga för att följa detta förbud vilar därmed på Axfood AB som livsmedelsföretagare.

Livsmedelslagstiftningen syftar till att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas intressen, inbegripet god sed inom handeln med livsmedel, samt att förebygga bedrägliga eller vilseledande förfaranden, förvanskningar av livsmedel, och andra förfaranden som kan vilseleda konsumenterna. Det finns sålunda ett stort intresse av att produkter som saluförs under gemenskapslagstiftningens obligatoriska beteckningar uppfyller föreskrivna kvalitetskrav. Nämnden noterar vidare att avvikelser i fråga om olivolja som inte har uppfyllt föreskrivna

kvalitetskrav för angiven beteckning även tidigare har konstaterats för Axfood AB:s verksamhet. Sådana avvikelser har konstaterats i samband med provtagning åren 2022, 2021, 2019 och 2018.

Mot denna bakgrund beslutar nämnden om ett löpande vite om 100 000 kronor för varje tillfälle som nämnden konstaterar att Axfood AB bryter mot förbudet samt att beslutet ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Axfood AB (Axfood) har överklagat beslut.

Axfood har i första hand yrkat att länsstyrelsen upphäver besluten.

I andra hand yrkat att länsstyrelsen upphäver besluten om ett löpande vite om 100 000 kronor och förordnar att ett osanktionerat saluförbud för olivolja under beteckningen extra jungfruolja avgränsas till produkterna.

I tredje hand yrkat att länsstyrelsen upphäver besluten om ett löpande vite om 100 000 kronor och förordnar ett osanktionerat saluförbud eller jämkar vitesbeloppet till noll kronor.

I fjärde hand yrkat att länsstyrelsen upphäver besluten om ett löpande vite om 100 000 kronor och förordnar ett engångsvite samt därvid även jämkar beloppet till ett lägre belopp som länsstyrelsen finner skäligt.

Till stöd för sitt överklagande har bolaget bland annat anfört följande.

Besluten har föregåtts av väsentliga handläggningsfel bland annat har nämnden retroaktivt tillämpat EU-lagstiftning som inte var i kraft vid tidpunkten när produkterna analyserades och de påstådda bristerna mot EU:s handels- och kvalitetsnormer för olivolja rapporterades. Nämnden har därmed åsidosatt de grundläggande rättsprinciperna om rättssäkerhet, förbud mot retroaktiv lagtillämpning och berättigade förväntningar.

De brister som nämnden anser har funnits och lagt till grund för beslutet har redan åtgärdats av Axfood, och nämnden har bekräftat detta genom att inte förordna om krav på ytterligare åtgärder än de åtgärder som Axfood redan vidtagit under åren 2018 – 2022 och rapporterat till nämnden. Nämnden har inte heller vid genomförda livsmedelskontroll under åren 2018 – 2022 anmärkt att åtgärder som Axfood har vidtagit har varit otillräckliga eller oacceptabla.

Vitesföreläggandet, såsom det utformats, uppfyller inte heller de grundläggande förutsättningar som framgår av lagen (1985:206) om viten ("viteslagen"), då det är alltför oprecist utformat, såväl med avseende på avsaknaden av tid under vilket det gäller som med avseende

på dess innebörd, och då det med hänsyn till omständigheterna inte kan anses lämpligt att förelägga ett löpande vite.

Det utsatta beloppet är därför oproportionerligt, i sig såväl i relation till arten som allvarlighetsgraden av de felaktigheter som vitet angetts syfta till att förebygga.

Axfood bestrider att det fanns brister i produkterna avseende deras organoleptiska egenskaper eller i vart fall att nämnden inte har visat eller kan utesluta att hanteringen av produktproverna inte har påverkat produkternas organoleptiska egenskaper. Vidare är det även ostridigt att Axfood, med beaktande av den korta svarsfristen i kontrollrapporterna och i enlighet med de egna ståndpunkter om att garantera en hög skyddsnivå för konsumenter, valde vid tidpunkten att frivilligt utreda, återkalla och fasa ut Axfoods samtliga icke-konforma partier av extra jungfruolja som påträffades ute i handeln.

Detsamma gäller för tidigare år då, oaktat egna testresultat, Axfoodbolagen löpande har vidtagit åtgärder för att dels i tid upptäcka icke-konforma produktenheter dels följa upp och kontrollera de produktenheter som redan släppts ut på marknaden. Denna information har dessutom löpande tillställts nämnden och Livsmedelsverket vid de olika kontakter som Axfoodbolagen har haft med myndigheterna avseende olivolja, och i synnerhet i samband med nämndens livsmedelskontroller. Det har således aldrig förelegat brister i Axfoodbolagens förfaranden och åtgärder kring avvikelshanteringen av olivoljor.

Dessutom har de av nämnden identifierade brister i såväl tidigare års kontrollrapporter som den för år 2022 och som nu har lagts till grund för beslutet skyndsamt åtgärdats. Nämnden har inte heller anfört någon kritik eller anmärkt på tidigare års vidtagna åtgärder i samband med kontrollerna, vilket även bekräftas av nämndens kontrollrapporter.

Axfood anser därför att beslutet, i den del det baserades på redan, avhjälpta brister, är felaktigt. Axfood anser vidare att nämndens beskrivning av ärendena är överdriven och att beslutet, liksom tidigare meddelade förbudsbeslut, är en obehövlig och under alla förhållanden oproportionerlig åtgärd som enbart har underbyggts och motiverats med stöd av nämnden hypotetisk och teoretisk riskbeskrivning.

I denna del, vad avser nämndens obefogade och ostyrkta påståenden om behovet av att förebygga livsmedelsfusk och bedräglig vandel, bör understrykas att den bakomliggande risk som nämnden påstår sig vilja förebygga överhuvudtaget inte föreligger, och det har heller aldrig förelegat, i de förevarande fallen. Avseende hypotetiska och teoretiska

riskresonemang för att motivera en åtgärd följer det av fastställd domstolspraxis inom EU och Sverige dels att risken måste framstå som överhängande och inte endast hypotetisk eller avlägsen (se HFD 2021 ref. 41, p.19) dels att en förebyggande åtgärd inte med giltig verkan kan motiveras med en rent hypotetisk inställning till en risk som endast grundas på antaganden som ännu inte har belagts vetenskapligt.

Således föreligger det ingen, och det har aldrig förelegat någon, reell risk för konsumenthälsan eller risk för vilseledning eller livsmedelsfusk på det sätt som nämnden försöker påskina i besluten eller i ärendena i övrigt.

Det är en allmän förvaltningsrättslig princip att förelägganden mot enskilda ska vara proportionerliga. Detsamma följer av den unionsrättsliga *proportionalitetsprincipen*, vilken uttryckligen framgår av den EU-lagstiftning som nämnden baserat beslutet på.

Beslutet kan visserligen möjligen anses utgöra en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det syfte som nämnden angett i skälen för beslutet. Men i och med att de påstådda brister som nämnden baserat beslutet på redan åtgärdats av Axfood, är besluten dock inte någon nödvändig åtgärd, eftersom det eftersträvade syftet redan har uppnåtts. I vart fall har nämnden inte visat att det, efter tidigare beslutade åtgärder, förekommit några nya brister som skulle kunna motivera ytterligare åtgärder.

Dessutom innebär beslutet, såsom de har formulerats, en betydande rättsosäkerhet för Axfood, vilket medför en skada som är oproportionerlig i förhållande till nämndens syfte med beslutet. Beslutet är således både obehövliga och oproportionerliga och ska därför upphävas.

Enligt 2 § viteslagen nödvändigt att det av ett vitesföreläggande framgår vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist den förelagda åtgärden ska vidtas. Av beslutet framgår att åtgärder ska vidtas "omedelbart". Det framgår dock inte hur länge vitesföreläggandet gäller, utan detta synes vara obegränsat i tiden, vilket i sig utgör ett sådant formellt fel som innebär att beslutet ska upphävas. Dessutom framgår inte vilken tidsmässig åtskillnad som krävs för att eventuella vitesgrundande felaktigheter, i den mening som avses i beslutet, ska anses utgöra en respektive flera vitesgrundande felaktigheter. Exempelvis framgår det inte om två felaktigheter som äger rum vid samma tidpunkt ska anses utgöra en eller två vitesgrundande felaktigheter, eller om det krävs att de två felaktigheterna äger rum vid olika tidpunkter, och i så fall hur lång tid som behöver passera däremellan. Med tanke på den stora betydelse detta kan få för vitets storlek framstår denna otydlighet i beslutet som fullständigt oacceptabel och i strid med rättssäkerhetsprincipen (se 9 § förvaltningslagen).

Beslutet är därför, med avseende på tiden för vitesföreläggandet, utformat på ett sätt som varken är förenligt med viteslagen eller grundläggande krav på rättssäkerhet och tydlighet i beslut som utgör myndighetsutövning mot enskilda, och i synnerhet inte då det handlar om att ålägga enskilda ekonomiska sanktioner.

Innebörden av föreläggandet är alltför oklar för att kunna utgöra ett formellt korrekt vitesföreläggande. För det första framgår det inte av beslutet vilka åtgärder som Axfood måste vidta för att uppfylla föreläggandets krav och undgå vite, trots att det som nämnts ovan krävs att ett vitesföreläggande är formulerat så tydligt att adressaten inte kan missförstå vad som krävs för att undgå vitet.

För det andra framgår det inte av beslutet vad som utgör en eller flera vitesgrundande felaktigheter, i den mening som avses i beslutet. Förutom den tidsaspekt som nämnts ovan framstår det som oklart om två felaktigheter som äger rum samtidigt utgör en eller två vitesgrundande felaktigheter. Exempelvis framgår det inte om två felaktigt märkta förpackningar i en och samma leverans utgör en eller två vitesgrundande felaktigheter. Det framgår inte heller om två felaktigt märkta förpackningar i två olika, men samtidiga, leveranser utgör en eller två vitesgrundande felaktigheter. Beslutens utformning lämnar därför alltför stort utrymme för godtycklig bedömning av vad som kan utgöra en överträdelse av föreläggandet.

För det tredje kan det enkelt konstateras att beslutet i realiteten endast upprepar vad som föreskrivs i lag genom att upprepa skyldigheten i artikel 74 i CMO. Därtill har det utsatta vitet knutits till en otydlig och odefinierad prestation eller underlåtenhet. Denna brist i sig utgör ett sådant formellt fel som innebär att beslutet och vitet ska upphävas.

Med tanke på den stora betydelse detta kan få för vitets storlek framstår denna otydlighet i beslutet som fullständigt oacceptabel.

Beslutet är därför, med avseende på vitesföreläggandets innebörd, utformat på ett sätt som varken är förenligt med viteslagen eller grundläggande krav på rättssäkerhet och tydlighet i beslut som utgör myndighetsutövning mot enskilda, och i synnerhet inte då det handlar om att ålägga enskilda ekonomiska sanktioner.

Därtill bör framhållas att handlingarna i målet visar att Axfoodbolagen alltid skyndsamt och effektivt åtgärdat påtalade brister, och även av den anledningen saknas det skäl att anta att ett högt vite skulle vara nödvändigt för att motivera Axfoodbolagen till att bättre säkerställa olivoljors konformitet med gällande lagstiftning, eftersom bolaget redan bedriver ett aktivt kvalitetsarbete kring detta och har högt ställda

ambitioner gällande livsmedelssäkerheten. Det utsatta vitesbeloppet är därför sammanfattningsvis för högt eller i vart fall oproportionerligt.

Motivering till beslutet

Länsstyrelsen har genom delbeslut den 16 mars 2023, efter yrkande från Axfood, beslutat att verkställighetsförordnandet tills vidare inte ska gälla (inhibition av verkställighetsförordnandet). Länsstyrelsen avgör genom detta beslut ärendet slutligt.

Länsstyrelsen finner att det inte har framkommit sådana fel eller brister i nämndens hantering av ärendet som skulle kunna motivera en återförvisning dit för ny handläggning. Länsstyrelsen finner inte heller att nämnden skulle ha tillämpat EU-lagstiftning retroaktivt.

Inledning

Tillämpliga bestämmelser framgår, utöver vad som anges nedan, av nämndens beslut.

Olivolja är en av de jordbruksprodukter som omfattas av förordning (EU) 1308/2013 gällande en samlad marknadsordning för vissa

jordbruksprodukter. Hur olivoljorna ska klassificeras samt analysmetoder och granskningsförfaranden är reglerat i förordning (EU) 2022/2104 och (EU) 2022/2105.

Klassificeringen av olivoljan sker både genom ett prov på olivoljans kemiska egenskaper och genom ett så kallat organoleptiskt smak- och dofttest av olivoljans aromatiska egenskaper. Granskningen av organoleptiska egenskaper ska genomföras av paneler som godkänts av medlemsstaterna. De organoleptiska egenskaperna hos en olivolja ska anses överensstämma med den angivna kategorin om panelen bekräftar denna klassificering.

Artikel 11 i förordning (EU) 2022/2105 behandlar kontroll av organoleptiska egenskaper hos jungfruolja. Av punkten 2 framgår bland annat att om smakpanelen inte bekräftar den kategori som uppgetts när det gäller de organoleptiska egenskaperna, ska de behöriga myndigheterna på begäran av den aktör som är föremål för kontrollen utan dröjsmål låta andra godkända smakpaneler göra två kontrollbedömningar.

Livsmedelsverket koordinerar ett nationellt provtagningsprogram för att kontrollera att handelsnormer för olivolja följs. Provtagningar har genomförts en gång om året sedan 2018.

Vid genomförda provtagningar har vid ett flertal tillfällen Axfood fått anmärkning vid den organoleptiska bedömningen, dvs. olivoljan har inte bedömts uppfylla klassificeringen ”extra jungfruolja”. Däremot har det inte funnits någon anmärkning vad gällde de kemiska egenskaperna.

Inom ramen för 2022 års provtagningsprogram lät Livsmedelsverket bland annat analysera olivoljan ”Garant olivolja extra virgin classico 750mL Bäst före 7.10. 2023 L 221086”. Analysresultatet för det organoleptiska provet visar att olivoljan inte överensstämmer med den kategori ”Extra jungfruolja”, som angetts på produkten utan ska klassificeras som ”jungfruolja”.

Med anledning av analysresultatet beslutade nämnden den 12 december 2022 att förbjuda Axfood att släppa ut aktuell olivolja på marknaden samt förelade Axfood att omedelbart dra tillbaka samtliga produkter av det aktuella partiet från grossister och detaljhandel. Såvitt framgår av utredningen i ärendet har Axfood efterkommit föreläggandet.

Nu aktuellt beslut

Nämnden har därefter, i nu aktuellt beslut, förbjudit Axfood att saluföra produkter under eget varumärke, med beteckningen extra jungfruolja som inte uppfyller kvalitetskraven för att klassas som extra jungfruolja. Därtill har nämnden beslutat om ett löpande vite om 100 000 kronor per kalenderår då det vid ett provtagningstillfälle konstateras avvikande analysresultat, det vill säga att värdet för något av olivoljans egenskaper avviker från det i förordningen angivna värdet för extra jungfruolja.

Beslutet kan således sägas bestå av två delar, dels ett saluförbud, dels ett löpande vite som är kopplat till avvikande analysresultat vid provtagning.

Enligt 22 § livsmedelslagen (2006:804) får kontrollmyndighet besluta om de förelägganden som behövs för att gällande lagstiftning ska följas. Ett sådant föreläggande får förenas med vite, se 23 §.

Högsta förvaltningsdomstolen har i dom den 6 februari 2017, mål nr. 4268-15, (HFD 2017 ref. 21) anfört bl.a. följande i fråga om tydlighet av föreläggande. En tillsynsmyndighets föreläggande eller förbud är, oavsett om det är förenat med vite eller inte, avsett att vara handlingsdirigerande, dvs. att förmå den enskilde att vidta eller avstå från vissa åtgärder. För att detta handlingsdirigerande syfte ska kunna uppnås gäller att endast ett tydligt uttryckt krav på viss åtgärd eller underlåtenhet normalt kan förväntas leda till det resultat som tillsynsmyndigheten vill åstadkomma. Osäkerhet om vad som krävs kan medföra att den enskilde helt avstår från att handla eller endast delvis uppfyller sin förpliktelse. Ett föreläggande eller förbud

används vidare vanligen när tillsynsmyndigheten begär att den enskilde ska handla på ett sätt som denne själv inte önskar eller har motsatt sig. När en myndighet mot den enskildes vilja vill framtvinga ett visst handlande måste denne med tillräcklig precision få veta vad som fordras, så att de konkreta konsekvenserna av myndighetens krav kan bedömas och rättsliga invändningar mot dessa krav kan framföras. Därutöver måste beaktas att en tillsynsmyndighets beslut kan bli föremål för överprövning i domstol. Även för en domstolsprövning som inte avser utdömande av vite är det av vikt att det tydligt framgår vad beslutsmyndighetens krav närmare bestämt avser.

Förbudet

Förbudet är inte på något sätt knutet till en definierad prestation såsom exempelvis vid nämndens tidigare meddelade beslut den 12 december 2022 där ett visst parti av en produkt belades med saluförbud.

Nämnden har i nu aktuellt beslut istället förbjudit Axfood att saluföra produkter under eget varumärke, med beteckningen extra jungfruolja som inte uppfyller kvalitetskraven för att klassas som extra jungfruolja. Att detta är förbudet följer redan av lag.

Av utredningen i ärendet framgår inte att Axfood på något sätt motsatt sig att vidta åtgärder när avvikelser har upptäckts vid provtagning. Bolaget har efterkommit nämndens föreläggande och vidtagit efterfrågade åtgärder.

Länsstyrelsen bedömer således att det inte har framkommit att förbudet är behövligt. Detta mot bakgrund av att det redan följer av lag att det är förbjudet att saluföra olja som inte uppfyller kvalitetskraven samt att Axfood vid tidigare avvikelser inte motsatt sig kontrollmyndighetens krav utan vidtagit de förelagda åtgärderna.

Vitet

Nämnden har beslutat om ett löpande vite om 100 000 kronor då det vid ett provtagningstillfälle konstateras avvikande analysresultat, det vill säga att värdet för något av olivoljans egenskaper avviker från det i förordningen angivna värdet för extra jungfruolja.

Som framgår ovan föreligger det ett krav på tydlighet oaktat om ett föreläggande eller förbud är förenat med vite.

Såsom beslutet är formulerat i denna del faller vitet ut då det vid ett ”provtagningstillfälle” konstateras avvikande analysresultat.

Såsom redogjorts för ovan har en aktör, som är föremål för kontroll, möjlighet att begära två kontrollbedömningar för det fall smakpanelen

inte bekräftar den kategori som uppgetts när det gäller de organoleptiska egenskaperna. Av beslutet framgår inte vilket provtagningstillfälle som avses. Detta utgör en otydlighet i beslutet. Länsstyrelsen finner att som beslutet är formulerat kan det löpande vitet dömas ut redan med anledning av det första analysresultatet, oaktat vad omproven visar. Detta är inte förenligt med gällande lagstiftning.

Därtill är det såsom Axfood påpekat oklart vad som ska anses utgöra en eller flera vitegrundande felaktigheter.

Länsstyrelsen finner även att det föreligger en otydlighet redan i att beslutet formuleras som att vitet dels är knutet till ett kalenderår och dels till ett provtagningstillfälle.

Skälighet

Som redogjorts för ovan består kvalitetskontrollen av olivolja av två delar varav den ena är en organoleptisk test.

Även om analysmetoden i sig är problematisk är dock den organoleptiska bedömningen en del av den enligt lag föreskrivna kvalitetsanalysen och något aktörer och kontrollmyndigheter har att förhålla sig till och tillämpa. Av utredningen i ärendet har inte annat framkommit än att den organoleptiska analysen är utförd av en godkänd panel och enligt det förfarande som föreskrevs i de för tillfället tillämpliga bestämmelserna.

Oaktat att det är en del av den enligt lag föreskrivna kvalitetskontrollen innebär det inte att per automatik att det är lämpligt att använda sig av vite för att komma till rätta med konstaterade brister.

Med hänsyn till den subjektivitet som oundvikligen föreligger vid en organoleptisk bedömning och den därmed stora diskrepans som föreligger mellan de olika testpanelernas bedömning av samma olja förefaller det varken lämpligt eller skäligt att använda sig av löpande vite.

Livsmedelslagstiftningen har en uttalat hög skyddsnivå i fråga om konsumenternas intressen, inbegripet god sed inom handeln med livsmedel. Skyddet av konsumenternas intressen syftar bland annat till att förebygga bedrägliga eller vilseledande förfaranden, förvanskningar av livsmedel, och andra förfaranden som kan vilseleda konsumenterna.

Oaktat livsmedelslagstiftningens höga skyddsnivå måste ett vitesföreläggande uppfylla vissa grundläggande krav på tydlighet och därtill får det inte vara oproportionerligt.

Sammanfattningsvis finner länsstyrelsen att förbudet är obehövligt samt att vitet varken är skäligt eller uppfyller de krav på tydlighet som ställs på denna typ av beslut. Länsstyrelsen upphäver därmed beslutet i sin helhet.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Linda Bellucci Feijen.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun,
miljoforvaltningen@stockholm.se

Bilagor

1. Överklagandehänvisning förvaltningsrätten

Ni kan överklaga beslutet hos förvaltningsrätten

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos förvaltningsrätten.

Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Stockholm antingen via e-post; stockholm@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Stockholm, Box 22067, 104 22 Stockholm.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det förvaltningsrätten som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Skriv också följande uppgifter, om ni inte tidigare lämnat dem:

- Person- eller organisationsnummer.
- Telefonnummer där ni kan nå dagtid (med undantag för nummer som avser ett hemligt mobilabonnemang som behöver uppges endast om rätten begär det).
- E-postadress.
- Annat som har betydelse för att domstolen ska kunna nå er.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, stockholm@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 10 00. Ange diarienummer 11028-2023.