

Handläggare
Helen Agah Silivask
08 508 28 740

Till Förvaltningsrätten i Stockholm

Yttrande i mål om överklagade beslut om inhibition

Yttrande i mål nr 7142-23 och nr 7148-23

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (*nämnden*) har getts tillfälle att yttra sig över inkommet yttrande från Axfood AB och Dagab AB i ovanstående mål och får anföra följande.

Nämndens inställning

Nämnden vidhåller sin inställning såsom den har framförts i överklagandet.

Bakgrund

Nämnden har i två beslut den 3 februari 2023 förbjudit Axfood AB respektive Dagab AB att saluföra produkter under eget varumärke, med beteckningen extra jungfruolja som inte uppfyller kvalitetskraven för att klassas som extra jungfruolja. Förbudet innebär att bolagen 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 förenades 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 förordnades att gälla omedelbart från dagen för delgivning även om det överklagas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Tekniska nämndhuset
Fleminggatan 4
Box 8136, 104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 800
miljoforvaltningen@stockholm.se
start.stockholm/miljoforvaltningen

Bolagen har överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har den 15 mars 2023 beslutat att nämndens verkställighetsförordnande tills vidare inte ska gälla (inhibition av verkställighetsförordnandet). Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten.

Information om behandling av personuppgifter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad är personuppgiftsansvarig för behandlingen av dina personuppgifter. Vi behandlar dina personuppgifter för att kunna handlägga och utreda ärenden, fatta beslut och kommunicera handlingar med dig. Läs gärna hela vår information om behandling av personuppgifter på start.stockholm/dataskydd-miljoforvaltningen. Där beskriver vi dina rättigheter och hur vi samlar in och behandlar dina personuppgifter.

Bolagen har bemött nämndens överklagande i respektive mål och i ett gemensamt yttrande framfört bland annat följande.

Nämnden har dragit den rättsligt inkorrekta slutsatsen att de effektiva sanktionerna för att handelsnormerna ska följas enligt artikel 13 i förordning (EU) 2022/2105 hänvisar till förordning (EU) 2017/625 (kontrollförordningen). Kontrollförordningen ska enligt artikel 1 punkten 4 inte tillämpas på kontroll av handelsnormer för olivolja annat än vad gäller import och export som inte är aktuellt nu. Nämnden har således tillämpat fel förfaranderegler och felaktigt baserat sitt föreläggande på bestämmelser i livsmedelslagen. EU:s livsmedelslagstiftning tar sikte på livsmedelssäkerhet och skyddet av människors hälsa. Syftet med handelsnormer för olivolja är istället en välfungerande inre marknad och kontrollen av olivoljans organoleptiska egenskaper är avsedd att bland annat motverka oskäligen prissättning och livsmedelsbedrägeri (skäl 64 och 70 i förordning 1308/2013 och skäl 1 till förordning 2022/2104).

Nämndens beslut är behäftat med allvarliga brister och att beslutet skulle få verkställas omedelbart skulle strida mot bolagens grundläggande rättigheter enligt EU:s stadga om grundläggande rättigheter och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. I rättsfallet RÅ 1992 ref. 25 har regeringsrätten bedömt att ett föreläggande enligt 25 § livsmedelslagen bara får meddelas om föreläggandet uppenbart behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Uppenbarhetsrekvisitet är uppfyllt om den mot vilken föreläggandet riktas tidigare visat klar tredska. I HFD 2017 ref. 21 konstateras att ett beslut som endast upprepar vad som föreskrivs i lag endast uppfyller kraven på tydlighet om lagens bestämmelser är så precisa att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska underlätas eller vidtas i det enskilda fallet. Av nämndens beslut i detta fall framgår att åtgärder ska vidtas omedelbart men inte hur länge vitesföreläggandet gäller, vilket utgör ett formellt fel. Det framgår inte heller om två felaktigheter som äger rum vid samma tidpunkt ska anses utgöra en eller två vitesgrundande felaktigheter eller om det krävs att de äger rum med viss mellanliggande tidsutdräkt för att två felaktigheter ska anses föreligga. Beslutet upprepar det som följer av lag och uppfyller därför inte kravet på tydlighet. Innebörden av föreläggandet är alltför oklar för att kunna utgöra ett formellt saluförbud och vitesföreläggande. Det framgår inte vilka åtgärder

bolagen ska vidta för att uppfylla föreläggandets krav och undgå vite.

Förbudet mot omedelbar verkställighet av beslut om sanktionsavgifter i livsmedelslagen bör beaktas i detta fall eftersom det ger uttryck för den grundläggande principen om oskuldspresumtion och ansvar för myndigheten att visa varför brådskande åtgärder och ett högt och opreciserat vite är motiverat i detta fall. Oskuldspresumtionen utgör ett hinder för nämnden att förordna om ett vitt och allmänt föreläggande vid löpande vite som i praktiken endast upprepar det som följer av lagen.

Nämndens beslut innebär en felaktig tillämpning av proportionalitetsprincipen. Ett generiskt påstående om att det föreligger en risk att produkter som inte får säljas som livsmedel släpps ut på marknaden är inte tillräckligt precis och konkret för att motivera en avvikelse från huvudregeln för verkställighet av beslut. Detta särskilt då det redan följer av lag att livsmedelsbolag inte får släppa ut livsmedel som inte följer EU:s handelsnormer och då nämndens beslut endast baseras på provresultaten för en specifik produktbatch som inte längre finns tillgänglig på marknaden. De risker som nämnden tar upp i överklagandet är i bästa fall hypotetiska och nämnden har inte bevisat att det finns en konkret risk i detta fall. Detta ska vägas mot de irreversibla skador som bolagen lider vid en direkt verkställighet. Att beslutet skulle få gälla med omedelbar verkställighet innebär irreversibel skada för bolagen genom att bolagen måste sluta tillverka och släppa ut extra jungfruolja under egna varumärken och signalera för konsumenter att bolagen försöker lura dem eller att bolagens produkter är farliga. Bolagen riskerar krav från sina kunder eftersom de inte längre kan tillhandahålla olivolja. Bolagen utsätts för otillbörlig myndighetsåtgärd som snedvrider konkurrensen och bolagens rätt att överklaga nämndens beslut blir närmast meningslöst. Bolagen bestrider också att de utsätter konsumenter för bedrägliga och vilseledande förfaranden.

Nämndens andrahandsyrkande innebär ett allmänt förbud mot försäljning av olivolja i strid med grundläggande rättigheter inom EU och Sverige.

Nämnden har inte beaktat de åtgärder bolagen vidtagit sedan 2018 utan dömt ut bolagens produkter på förhand, utan provtagning i varje enskilt fall. Bolagen har bland annat löpande analyserat olivoljorna före och efter skörd hos ackrediterade tredjepartslaboratorier enligt validerade standardiserade metoder

och återkallat produkter som innehållit brister. Det har inte funnits brister i bolagens produkter vad gäller de kemiska parametrarna. Varken nämnden eller Livsmedelsverket har framfört att åtgärderna skulle vara otillräckliga.

Grunderna för nämndens inställning

Nämnden vidhåller sitt överklagande och yrkanden på de grunder som framgår av överklagandet. I övrigt vill nämnden särskilt bemöta och kommentera bolagens svar enligt nedan.

Bolagen tycks utgå ifrån en sammanfattning av nämndens andrahandsyrkande i löptext

Nämnden konstaterar inledningsvis att bolagen i sitt yttrande tycks utgå ifrån nämndens beskrivning av nämndens andrahandsyrkande i löptext. Det som yrkas i andra hand framgår i detalj på första sidan i nämndens respektive tjänsteutlåtande från den 25 april 2023, under rubriken Förvaltningens förslag till beslut. Precis som det ursprungliga föreläggandet är andrahandsyrkandet begränsad till saluförande under eget varumärke och innebär alltså inte ett allmänt förbud mot försäljning av olivolja såsom bolagen gör gällande.

Kontrollförordningen ska tillämpas i detta fall

Bolagen har gjort gällande att förordning 2017/625 (kontrollförordningen) inte ska tillämpas i detta ärende då det av artikel 1 punkten 4 a i kontrollförordningen framgår att kontrollförordningen endast ska tillämpas på förordning 1308/2013 ifråga om import och export.

Artikel 1 punkten 4 a i kontrollförordningen hänvisar inte, såsom bolagen tycks göra gällande, till artikel 89 i förordning 1308/2013, som gäller import och export. Bestämmelsen hänvisar visserligen till en artikel 89, men istället i förordning 1306/2013. Enligt artikel 89 p 3 i förordning 1306/2013 ska medlemsstater genomföra kontroller att vissa produkter, däribland olivolja, överensstämmer med bestämmelserna i del II avdelning II kapitel I avsnitt I (artiklarna 73-91, nämndens anmärkning) i förordning 1308/2013. Av artikel 75 i förordning 1308/2013 framgår att handelsnormer får gälla för bland annat olivolja och att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter med avseende på bland annat produktspecifika handelsnormer. Undantaget för när kontrollförordningen ändå ska tillämpas enligt artikel 1 punkten 4 a omfattar således kontroller av handelsnormer för olivolja som identifierar eventuellt bedrägligt eller vilseledande agerande i fråga om de handelsnormer som avses. Att på marknaden släppa ut olivolja märkt extra jungfruolja utan att uppfylla gällande

kvalitetskrav för denna märkning enligt handelsnormen utgör vilseledande agerande. Detta då olivoljor med andra egenskaper än de för extra jungfruolja istället enligt handelsnormen ska säljas under en annan beteckning. Agerandet har varit vilseledande oavsett om agerandet har skett avsiktligt. Då det är bolagen som har släppt ut olivoljan under eget varumärke och därför ansvarar för märkningen måste detta således enligt nämnden betraktas som vilseledande agerande av bolagen i kontrollförordningens mening varför kontrollförordningen ska tillämpas.

Föreläggandet brister inte i tydlighet och är inte behäftad med formella fel

Av rättsfallet HFD 2020 ref. 28 framgår att det inte är möjligt för en myndighet förelägga en adressat att vid vite uppfylla det som följer av lag om den aktuella bestämmelsen är för allmänt hållen. Detta är inte fallet vad gäller handelsnormen för olivolja, tvärtom finns det tydliga kvalitetskrav som ska uppnås för att en olivolja ska få kallas extra jungfruolja. Nämnden anser därför inte att nämndens föreläggande kan anses brista i tydlighet. Ytterst kan bolagen se till att inte bryta mot föreläggandet genom att låta bedöma sina extra jungfruoljor innan de släpps ut på marknaden eller att använda en märkning med lägre krav, exempelvis jungfruolja. Hur bolagen väljer att bygga upp sin kvalitetskontroll är dock inte upp till kontrollmyndigheten att bestämma.

Det finns inte några bestämmelser i viteslagen (1985:206) eller tillhörande praxis som innebär att en myndighet som beslutar om föreläggande med löpande vite ska ange hur länge föreläggandet gäller. Möjlighet att istället för kalenderperiod koppla ett förbud förenat med löpande vite till varje gång en föreskrift överskrids framgår av 4 § andra stycket viteslagen. Vad som utgör en respektive flera överträdelser av föreläggandet går att utläsa i föreläggandet då det tydligt anges att en överträdelse utlöses när någon produkt vid ett provtagningsstillfälle inte uppfyller gällande krav. I praktiken kommer överträdelse av föreläggandet utifrån Livsmedelsverkets provtagning av olivoljor aktualiseras en gång per år, men något krav att ange detta i föreläggandet finns enligt nämnden inte.

Förbudet eller vitet är inte oproportionerligt eller i strid med oskuldspresumtionen

Nämnden anser att resultaten av provtagningarna sedan 2018 visar att det finns en konkret risk att bolagen inte följer handelsnormerna. Nämndens tidigare förelägganden, som tagit sikte på de konkreta partier som respektive år inte visat sig uppfylla kraven, har visat sig inte vara tillräckligt effektiva. Detta då bolagen trots det fortsatt har släppt ut extra jungfruoljor som inte uppfyllt gällande kvalitetskrav

vid årlig provtagning. Det finns därför behov av ett framåtsyftande föreläggande för att förmå bolagen att följa gällande handelsnormer. Även om det inte är känt att det är farligt att konsumera olivolja av kvaliteten bomolja tyder de defekter som framkommer genom en organoleptisk bedömning på brister i produktion och kvalitén på råvaran. Detta tyder i sin tur på sämre kontroll över produktionsprocessen, vilket i sig kan innebära en risk för konsumenterna. Den främsta skadan för konsumenterna är dock den ekonomiska genom att konsumenterna betalar ett högre pris för en vara av lägre kvalitet. Av det skälet är det inte oproportionerligt att bolaget, om dess produkter inte följer kraven i obligatoriska handelsnormer, också drabbas av en ekonomisk påföljd. Nämnden anser inte heller att det aktuella beslutet kan anses strida mot oskuldspresumtionen. Förbudet mot omedelbar verkställighet av beslut om sanktionsavgifter enligt livsmedelslagen har inte heller relevans för eller hindrar att beslut om vitesföreläggande förenas med omedelbar verkställighet. Skälen till att det inte heller kan anses vara oproportionerligt att föreläggandet gäller med omedelbar verkställighet framgår av nämndens överklagande.

Uppenbarhetsrekvisitet i RÅ 1992 ref. 25 gäller inte längre men är i detta fall uppfyllt då upprepade brister från år till år är dokumenterade.

Bolagen hänvisar till avgörandet RÅ 1992 ref 25. Nämnden anser att rättsfallet inte ger någon närmare vägledning i nuvarande situation då fallet prövades enligt tidigare gällande livsmedelslag. Bland annat gällde då att förelägganden endast fick beslutas om det var uppenbart att det behövdes för att gällande bestämmelser skulle efterlevas. Motsvarande krav saknas i nu gällande livsmedelslag. Då bolagens produkter tidigare inte klarat gällande kvalitetskrav kan det dock konstateras att det i detta fall även är uppenbart föreläggandet behövs för att gällande bestämmelser ska efterlevas.

Nämnden har den 16 juni 2023 även yttrat sig i mål 7140-23 och vill fästa domstolens uppmärksamhet på att identiska rättsfrågor även aktualiseras i det målet.

SLUT.

Enligt delegation.

Anna Hadenius
Förvaltningsdirektör