

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 289 28

Till
Kammarrätten i Stockholm

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ./ Fazer Food Services AB

Yttrande till Kammarrätten i Stockholm i mål nr 4337-19

Nämndens inställning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (härefter *nämnden*) vidhåller sitt yrkande att kammarrätten ska upphäva förvaltningsrättens avvisningsbeslut och visa målet åter till förvaltningsrätten för att pröva målet i sak. Grunderna för nämndens yrkande framgår av nämndens överklagande den 13 november 2018 av förvaltningsrättens avvisningsbeslut den 31 oktober 2018 i mål nr 6922-18 respektive nämndens komplettering den 5 mars 2019 av överklagandet av kammarrättens beslut den 7 februari 2019 i mål nr 9185-18.

Nämnden bestrider samtliga Fazer Food Services AB:s (härefter *bolaget*) yrkanden.

Avgränsning av nämndens yttrande

Kammarrätten har berett nämnden tillfälle att yttra sig över aktbilaga 5-11.

Frågan som kammarrätten har att ta ställning till är om det var rätt av förvaltningsrätten att avvisa nämndens ansökan om utdömande av vite, eller om beslutet ska upphävas och målet visas åter för prövning i sak.

Nämnden avstår av den anledningen från att i detta sammanhang bemöta bolagets yttrande i de delar som avser prövningen av nämndens föreläggande i sak. Yttrandet avgränsas sålunda till att endast bemöta de delar av bolagets yttrande av den 12 juli 2019, aktbilaga 5, som avser frågan huruvida ett vite som gäller omedelbart kan dömas ut trots att vitesföreläggandet inte har vunnit laga kraft.

Bemötande av bolagets yttrande

Bolaget yrkar i första hand att nämndens ansökan ska avvisas, i andra hand att nämndens ansökan ska avslås och i tredje hand att målet ska vilandeförklaras i avvaktan på att bolagets överklagande av nämndens beslut har prövats slutligt och avgörandet har vunnit laga kraft. Bolaget åberopar rättsfallen RÅ 80 2:53 och Kammarrättens i Stockholm beslut den 27 april 2016 i mål nr 1181-16 (nedan *2016 års kammarrättsavgörande*) samt allmänna rättsprinciper som grund för sina yrkanden.

Det saknas vägledande avgöranden

Bolaget anför i sitt yttrande att rättsfallet RÅ 80 2:53, som förvaltningsrätten grundade sitt avvisningsbeslut på, inte har förlorat sitt prejudikatvärde. Till stöd för denna uppfattning åberopar bolaget även 2016 års kammarrättsavgörande, som också grundade sig på ovan angivna RÅ-avgörande.

Nämnden vill i detta sammanhang erinra om att Högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut den 14 juni 2019 i mål nr 1032-19 angav att det saknas vägledande avgöranden utifrån nu gällande viteslagstiftning huruvida ett vite som gäller omedelbart kan dömas ut trots att vitesföreläggandet inte har vunnit laga kraft. Nämnden anser därför att det är klarlagt att de åberopade rättsfallen saknar prejudikatvärde för den fråga som kammarrätten nu har att ta ställning till.

Nämnden vill även upplysa om att bolaget har misstolkat nämndens beskrivning av 2016 års kammarrättsavgörande. Nämnden har inte, som bolaget anger, påstått att avgörandet avsåg den viteslagstiftning som gällde innan nuvarande viteslagstiftning, utan att det avgörande som kammarrätten la till grund för sitt avgörande avsåg denna lagstiftning (dvs. RÅ 80 2:53).

Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr. M 1325-11 är relevant

Bolaget anser att det aktuella avgörandet från Mark- och miljööverdomstolen saknar betydelse eftersom sakomständigheterna vid själva utdömandet skiljde sig från förevarande fall.

Nämnden vill av den anledningen understryka att den övergripande principiella rättsfrågan är huruvida ett vite som gäller omedelbart kan dömas ut trots att vitesföreläggandet inte har vunnit laga kraft. Mark- och miljööverdomstolen ansåg i den aktuella domen att ett utdömande är möjligt i sådana fall. Att adressaten för föreläggandet

i det fallet inte hade yrkat på inhibition samt vidgått vissa omständigheter som legat till grund för själva föreläggandet saknar i förhållande till den principiella frågeställningen betydelse.

För nämndens vidkommande, som bedriver tillsynsverksamhet inom både miljöbalkens och livsmedelslagstiftningens områden, vore det som tidigare framhållits en ohållbar ordning om rättsläget i fråga om viteslagstiftningen skulle skifta beroende på vilket tillsynsområde som nämndens beslut hänför sig till. Rättssäkerheten och likabehandlingsprincipen talar för att samma grundläggande principer rimligen måste gälla för varje ansökan om utdömande av vite enligt viteslagstiftningen. Även om Mark- och miljööverdomstolens praxis inte är direkt överförbar på de allmänna förvaltningsdomstolarnas prövning, så är det en omständighet som kammarrätten sålunda måste beakta.

Det var fel av förvaltningsrätten att avvisa nämndens ansökan. Bolaget yrkar i första hand, som det får förstås, att kammarrätten ska fastställa förvaltningsrättens avvisningsbeslut. Med andra ord anser bolaget att förvaltningsrätten är rättsligt förhindrad att ta upp ansökan till prövning.

Samtidigt noterar nämnden att bolaget i sitt yttrande medger att det i vissa undantagsfall trots allt är möjligt att utdöma ett vite utan att beslutet vunnit laga kraft. Om så är fallet borde också bolaget instämma i nämndens slutsats att det var fel av förvaltningsrätten att avvisa nämndens ansökan, eftersom domstolen i sådana fall inte är formellt förhindrade att pröva densamma. Att denna prövning sedan kan innebära att domstolen av någon anledning beslutar att inte utdöma vitet är en helt annan sak.

Som följer av nämndens överklagandehandlingar är det nämndens uppfattning att det följer uttryckligen av förarbetena till den reformerade viteslagstiftningen att vissa viten ska kunna utdömas utan hinder av att föreläggandet inte vunnit laga kraft (se prop. 1984/85:96 s. 41 f.; jfr. även SOU 1982:21 s. 44 f.).

I verkställigheten av föreläggandet innefattas enligt nämndens mening även verkställigheten av påtryckningsmedlet, det vill säga utdömandet av det försuttna vitet. Det finns ingen uppenbar anledning att separera verkställigheten av föreläggandets prestation från verkställigheten av det påtryckningsmedel som syftar till att säkerställa denna prestation. En annan ordning, där verkställigheten av prestationen och påtryckningsmedlet inte sammanhängande kan

göras gällande mot adressaten, skulle oundvikligen innebära att vitet tappar den påtryckningseffekt för föreläggandets omedelbara fullgörande som det syftar till att åstadkomma. Syftet med vitet är i första hand att säkerställa att föreläggandet efterlevs, inte att långt i efterhand bestraffa en överträdelse. Påtryckningsmedlet måste därför kunna användas omedelbart i syfte att säkerställa föreläggandes fullgörande medan detta fortfarande är av betydelse. Det gäller i synnerhet när det, som i detta fall, handlar om åtgärder som ska vidtas skyndsamt och kontinuerligt i syfte att skydda människors – skolbarns – liv och hälsa.

Nämnden noterar också i sammanhanget att bolaget inte har överklagat Länsstyrelsens i Stockholm delbeslut den 12 januari 2018 att avslå bolagets inhibitionsyrkande (bet. 281-772-2018). Med andra ord får bolaget anses ha accepterat att föreläggandet gäller omedelbart och därmed också ska kunna verkställas omedelbart.

Rättssäkerheten tillgodoses genom möjligheten till inhibition och prövningen av föreläggandets beskaffenhet vid utdömandet

Bolaget anser att en möjlighet att utdöma ett vite innan föreläggandet slutligen prövats och vunnit laga kraft skulle innebära ett allvarligt frånsteg från principen om rättssäkerhet. Bolaget anför därvid att möjligheten att omedelbart kunna utdöma ett vite skulle innebära att den enskilde fråntas möjligheten att få myndighetsbeslut slutligt prövat innan effekterna av beslutet verkställs.

Nämnden ställer sig något frågande till bolagets resonemang i det avseendet eftersom institutet med verkställighetsförordnande just syftar till att i undantagsfall medge ett frånsteg från principen om att ett beslut inte ska kunna verkställas innan det har vunnit laga kraft. Som nämnts i föregående avsnitt, förs det också ett resonemang i förarbetena till den reformerade viteslagstiftningen att vissa viten ska kunna verkställas utan hinder av att föreläggandet inte vunnit laga kraft. Med andra ord har redan lagstiftaren tagit ställning till den principiella avvägning mellan olika rättsprinciper som bolaget problematiserar kring. Det tål i sammanhanget att erinras om att det i en rad sektorslagstiftningar möjliggjorts för förelägganden och förbud att meddelas med verkställighetsförordnande, vilka alltså enligt gällande rätt principiellt kan verkställas innan beslutet slutligen prövats och vunnit laga kraft. I många fall handlar det dessutom om betydligt mer ingripande och svårligen reversibla

effekter än att betala ett vitesbelopp, så som att riva en byggnad (11 kap. 20-21 §§ och 38 § plan- och bygglagen [2010:900]), lämna ifrån sig ett barn (6 § lag [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga) eller att omedelbart stänga en livsmedelsverksamhet (22 och 33 §§ livsmedelslagen [2006:804]).

Precis som för alla andra beslut som kan verkställas omedelbart ligger skyddet för den enskilde istället i möjligheten att få beslutet iniberat av överprövande myndighet. I denna kontext säger det sig självt att ett vitesföreläggande som iniberats av överprövande myndighet i avvaktan på slutlig prövning naturligtvis inte kan åberopas som grund för utdömande.

Principerna som gäller för att ett beslut ska kunna gälla omedelbart är också kringgärdad av fast praxis. Vid en sådan prövning ska domstolen ta hänsyn till bland annat om det är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen och utgången av prövningen av föreläggandet därvid framstår som oviss (se t.ex. RÅ 2004 not 150 och RÅ 2009 ref. 51). Dessa principer är givetvis också tillämpliga på vitesförelägganden som är meddelade med verkställighetsförordnande.

Nämnden delar av den anledningen inte alls bolagets farhågor om eftersatt rättssäkerhet. Enligt nämndens uppfattning torde det varken vara mer kontroversiellt eller ingripande för den enskilde att medge att ett vitesföreläggande som gäller omedelbart ska kunna verkställas och vitet utdömas innan det vunnit laga kraft, än den ordning som idag gäller för alla andra typer av beslut som enligt gällande rätt kan verkställas innan de slutligt prövats.

En rimlig princip är därför enligt nämndens uppfattning att ett vitesföreläggande som förenats med verkställighetsförordnande alltid ska kunna ligga till grund för en prövning av utdömande av vitet innan beslutet vunnit laga kraft.

Det föreligger inga processuella hinder mot att döma ut ett vite innan föreläggandet vunnit laga kraft

Bolaget menar att det med hänvisning till principen om litispensens skulle föreligga processuella hinder mot att döma ut ett vite innan föreläggandet vunnit laga kraft. Bolaget hänvisar till 13 kap. 6 § rättegångsbalken (1942:740) och praxis från Högsta domstolen hänförlig till denna princip och bestämmelse.

Nämnden noterar att bolaget inte har åberopat förvaltningsprocessuell lagstiftning eller praxis från Högsta förvaltningsdomstolen till stöd för sitt yttrande i denna del. Nämnden konstaterar vidare att det finns stora skillnader mellan processen i allmänna domstolar respektive förvaltningsprocessen. Till exempel finns det inget hinder för två olika förvaltningsdomstolar att samtidigt pröva identiska förbud riktade mot samma verksamhetsutövare men utfärdade av olika kommunala tillsynsmyndigheter. Det är inte heller alltid en beslutsmyndighet är förhindrad att ta upp en fråga som i praktiken är identisk med ett beslut som överklagats men ännu inte slutligt avgjorts till ny prövning (se t.ex. RÅ 2005 ref. 42, i vilket dåvarande Regeringsrätten bland annat uttalade att frågan om litispensens måste bedömas med hänsyn tagen till det aktuella regelsystemets bakgrund och syfte). Nämnden delar därför inte bolagets uppfattning, att rättegångsbalkens bestämmelser och Högsta domstolens praxis om litispensens är tillämplbara på nu aktuell fråga.

I frågan huruvida litispensens kan föreligga vill nämnden istället fästa uppmärksamhet vid det tidigare åberopade avgörandet från Mark- och miljööverdomstolen i mål nr. M 1325-11. Av avgörandet framgår att överklagandet av själva vitesföreläggandet prövades parallellt med ansökan om utdömandet av vitet som handlades i ett helt annat mål vid samma domstol (Mark och miljööverdomstolens dom den 11 november 2011 i mål nr M 891-11). Något hinder med anledning litispensens ansågs alltså inte föreligga i den prövningen.

Enligt fast praxis prövar den domstol som fått in en ansökan om utdömande av vite alltid även frågan om föreläggandet har varit lagligen grundat. Utifrån bolagets resonemang skulle en sådan prövning inte vara tillåten på grund av att frågan redan avgjorts i samband med att föreläggandet vann laga kraft. Det är alltså uppenbart att reglerna om litispensens och res judicata inte har tillämpats eller bör tillämpas i detta sammanhang på det sätt bolaget hävdar.

Såsom nämnden konstaterade ovan har bolaget vidare inte klagat på länsstyrelsens beslut att inte inhibera det aktuella föreläggandet. Vad som ska gälla under tiden föreläggandets laglighet prövas av länsstyrelsen har därmed redan avgjorts.

Det finns sålunda inte några förvaltningsprocessuella hinder för en domstol att pröva frågan om utdömande av vite trots att föreläggandet ännu inte har vunnit laga kraft.

Särskilt om bolagets andrahandsyrkande

Nämnden bedömer att bolagets andrahandsyrkande, att nämndens ansökan ska avslås, i praktiken saknar relevans för prövningen i nu aktuellt mål, eftersom ett avslag förutsätter att kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens avvisningsbeslut och visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak. Nämnden motsätter sig emellertid yrkandet principiellt.

Särskilt om bolagets tredjehandsyrkande

Nämnden vill framhålla att bolagets tredjehandsyrkande, om vilandeförklaring av målet, i praktiken skulle få samma effekt som en avvisning av nämndens ansökan, eftersom prövningen av ett utdömande av vite under sådana omständigheter skulle behöva invänta att föreläggandet vinner laga kraft. Högsta förvaltningsdomstolen angav i sitt beslut den 14 juni 2019 i mål nr 1032-19 att det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att frågan, huruvida ett vite som gäller omedelbart kan dömas ut trots att vitesföreläggandet inte har vunnit laga kraft, prövas av högre rätt. En vilandeförklaring av målet skulle omöjliggöra en sådan prövning. Nämnden motsätter sig sålunda detta yrkande.

Avslutande sammanfattning

Mot bakgrund av det ovan sagda, och med hänvisning till vad nämnden tidigare anfört i sitt överklagande, anser nämnden att kammarrätten bör slå fast att det principiellt är möjligt att utdöma ett vite avseende ett vitesföreläggande som är meddelat med verkställighetsförordnande innan det har vunnit laga kraft. Kammarrätten bör sålunda upphäva förvaltningsrättens avvisningsbeslut och visa målet åter för prövning i sak.

SLUT.