

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden,
2019-03-05, p. 14

Överklagande av Kammarrätten i Stockholms beslut den 7 februari 2019, mål nr. 9185-18

Förvaltningens förslag till beslut

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden fullföljer överklagandet och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen
 - i) meddelar prövningstillstånd, och
 - ii) upphäver Kammarrättens i Stockholm beslut att inte meddela prövningstillstånd och visar målet åter till kammarrätten för att pröva nämndens överklagande i sak.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden åberopar detta tjänsteutlåtande som grund för dess yrkanden.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Monika Gerdhem
Tf. förvaltningschefDaniel Persson
Avdelningschef

Sammanfattning

Nämnden förelade den 19 december 2017 vid löpande vite och med verkställighetsförordnande Fazer Food Services AB (*bolaget*) att säkerställa en korrekt märkning av allergikost för sin verksamhet vid Rödabergsskolans tillagningskök. Bolaget överklagade beslutet och yrkade på inhibition. Länsstyrelsen beslutade att inte inhibera beslutet, men har ännu inte avgjort överklagandet i sak. Beslutet har sålunda inte vunnit laga kraft men gäller alltså i väntan på överprövning.

Bolaget har efter länsstyrelsens beslut i inhibitionsfrågan vid två tillfällen brutit mot föreläggandet och därvid utsatt skolbarn med

födoämnesallergi för allvarliga risker. Nämnden beslutade därför att vid Förvaltningsrätten i Stockholm ansöka om utdömande av försuttet vite för att förmå bolaget att följa nämndens föreläggande.

Förvaltningsrätten beslutade att avvisa nämndens ansökan eftersom vitesföreläggandet ännu inte vunnit laga kraft.

Nämnden överklagade beslutet till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Nämnden har överklagat kammarrättens beslut reservationsvis.

Förvaltningen föreslår nu att nämnden ska fullfölja överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen och yrka att domstolen ska upphäva kammarrättens beslut.

Förvaltningen anser att kammarrättens beslut är felaktigt eftersom det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt. Frågan om en domstol kan pröva en ansökan om utdömande av försuttet vite för ett föreläggande som ännu inte har vunnit laga kraft har på senare tid bedömts olika av olika instanser. Mark- och miljööverdomstolen har i ett mål år 2011 kommit fram till att det är möjligt att pröva ett utdömande medan Kammarrätten i Stockholm år 2016 kom fram till att det inte är möjligt. Vidare anser förvaltningen att prejudikatvärdet för det avgörande som kammarrätten år 2016 lade till grund för sitt beslut kan ifrågasättas. Avgörandet avsåg den viteslagstiftning som gällde innan den lagstiftningsreform som ledde fram till nuvarande viteslag, i vilken det inte infördes något krav på laga kraft för utdömande av försuttet vite. Det finns alltså ett behov av en förnyad prövning av rättsfrågan med utgångspunkt i den nya viteslagstiftningen.

Bakgrund

Nämnden förelade den 19 december 2017 vid löpande vite och med verkställighetsförordnande Fazer Food Services AB (*bolaget*) med organisationsnummer 556045-1907 (delegationsbeslut, dnr 2017-2076; fastställt vid nämndens sammanträde den 30 januari 2018, §12; dnr 2017-2076) att säkerställa en korrekt märkning av allergikost. Beslutet föranleddes av upprepade brister i bolagets beredning av skolmat, vilket bland annat orsakat flera incidenter där skolbarn med födoämnesallergi felaktigt serverats skolmat innehållande sådana allergener med allvarliga reaktioner till följd.

Den 22 december 2017 överklagade bolaget beslutet till länsstyrelsen och yrkade inhibition. Genom delbeslut den 12 januari

2018 beslutade länsstyrelsen att avslå bolagets yrkande om inhibition. Länsstyrelsen har emellertid ännu inte meddelat något slutligt beslut i frågan.

Den 31 januari 2018 respektive den 13 februari 2018 rapporterades till förvaltningen att bolaget levererat felmärkt skolmat till ett mottagningskök. Maten innehöll vissa allergener som den i sin märkning angetts vara fri från. Avvikelserna uppmärksammades av personal i mottagningsköket innan den hunnits serveras till de aktuella skolbarnen. Om maten hade hunnit serveras hade risken för mycket allvarliga allergiska reaktioner varit överhängande.

Nämnden ansökte den 23 mars 2018 (delegationsbeslut; dnr 2017-2076) om att Förvaltningsrätten i Stockholm skulle utdöma det försuttna vitet avseende de båda avvikelserna. Nämnden anförde i ansökan, att när omedelbar verkställighet har förordnats för ett föreläggande både kan och ska domstolen pröva en ansökan om utdömande av försuttet vite, även om föreläggandet ännu inte vunnit laga kraft

Den 31 oktober 2018 beslutade förvaltningsrätten att avvisa nämndens ansökan (mål nr 6922-18).

Nämnden överklagade den 13 november 2018 förvaltningsrättens beslut till Kammarrätten i Stockholm och yrkade att kammarrätten skulle upphäva avvisningsbeslutet och visa målet åter till förvaltningsrätten för att pröva målet i sak. Nämnden anförde i överklagandet att förvaltningsrättens beslut dels var felaktigt, eftersom det inte finns något lagkrav på att ett vitesföreläggande ska ha vunnit laga kraft för att frågan om utdömande av vite ska kunna prövas, dels att det finns behov av vägledning i rättstillämpningen, eftersom Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 1325-11 funnit att ett vite visst kan utdömas utan hinder av att föreläggandet inte vunnit laga kraft, förutsatt att vitesföreläggandet gäller med omedelbar verkställighet.

Den 7 februari 2019 beslutade kammarrätten att inte meddela prövningstillstånd (mål nr. 9185-18).

Nämnden överklagade den 15 februari 2019 reservationsvis kammarrättens beslut och anhöll om anstånd med att utveckla talan till nästkommande nämndssammanträde den 5 mars 2019. Med tillägg av tid för justering av protokoll anhöll nämnden om anstånd till den 12 mars 2019.

Ärendets beredning

Ärendet har skrivits fram av juristfunktionen, vid avdelningen verksamhetsstöd, för avdelningen för livsmedelskontrollers räkning.

Förvaltningens förslag

Fullföljd av överklagandet

Förvaltningen föreslår att nämnden fullföljer det reservationsvisa överklagandet av Kammarrätten i Stockholms beslut att inte meddela prövningstillstånd och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd samt upphäver kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd och visar målet åter till kammarrätten för att pröva det i sak av följande skäl.

Skäl för prövningstillstånd

Prövning av överklagandet är av stor vikt för ledning av rättstillämpningen

Förvaltningsrättens beslut att avvisa nämndens ansökan har sin grund i tillämpning av föråldrad praxis och överensstämmer inte heller med uttalanden i lagförarbeten, senare rättspraxis och doktrin. Tolkningen av viteslagstiftningen skiljer sig mellan å ena sidan de allmänna förvaltningsdomstolarna och å andra sidan mark- och miljödomstolarna. Rättsläget är således mycket oklart och leder till rättsosäkerhet och konflikt med likabehandlingsprincipen inom nämndens olika tillsynsområden. Förvaltningen anser mot denna bakgrund att det är av största vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Den rättsfråga som nämnden önskade att Kammarrätten i Stockholm skulle ta ställning till är huruvida en domstol kan pröva en ansökan om utdömmande av försuttet vite avseende ett föreläggande som ännu inte vunnit laga kraft, men som är förenat med verkställighetsförordnande.

Nedan redogörs närmare för de omständigheter som förvaltningen anser utgör skäl för prövningstillstånd.

Rättsläget är oklart

Nämnden bedriver tillsynsverksamhet inom både miljöbalkens och livsmedelslagstiftningens områden. Nämndens beslut enligt miljöbalken överprövas sålunda av mark- och miljödomstolarna medan beslut enligt livsmedelslagstiftningen överprövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Viteslagstiftningen tillämpas inom båda tillsynsområdena. Förvaltningen har noterat att den praxis som finns på området är motstridig.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i en dom den 11 november 2011 i mål nr M 1325-11 (nedan *2011 års avgörande*) att om ett vitesföreläggande förordnas att gälla omedelbart och därmed är verkställbart innan det vinner laga kraft kan ett försuttet vite också i princip utdömas utan hinder av att föreläggandet inte har vunnit laga kraft. Kammarrätten i Stockholm fann däremot i ett beslut den 27 april 2016 i mål nr 1181-16 m.fl. (nedan *2016 års avgörande*) att det med hänvisning till RÅ 80 2:53 föreligger ett formellt hinder för prövning i sak av ansökan om utdömande av vite när föreläggandet inte har vunnit laga kraft.

Det är en ohållbar ordning att rättsläget i fråga om viteslagstiftningen skiftar 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.

Det finns ett behov av att ompröva gammal praxis i frågan

Det nu aktuella överklagandet gäller kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd för nämndens överklagande av förvaltningsrättens beslut om avvisning av nämndens ansökan om utdömande av vite. Grunden för förvaltningsrättens beslut om avvisning var att föreläggandet inte har vunnit laga kraft. I beslutet hänvisar förvaltningsrätten till slutsatserna i 2016 års avgörande, som i sin tur grundades på RÅ 80 2:53.

Nämnden vill i detta sammanhang framhålla att avgörandet RÅ 80 2:53 avsåg den lagstiftning som gällde innan lag (1985:206) om viten (härefter viteslagen) tillkom. I 2016 års avgörande tas ingen hänsyn till och förs inget resonemang om att den nu gällande viteslagstiftningen tillkom efter RÅ 1980 2:53. Kammarrätten nämner i domen inte heller 2011 års avgörande från Mark- och miljööverdomstolen.

Mot bakgrund av det oklara rättsläget redogjorde nämnden redan i ansökan om utdömande av vite för skälen för att ansökan skulle tas upp till prövning i sak. Nämnden anförde att det vore oförenligt med intentionerna bakom reformen av viteslagstiftningen på 1980-talet, samt ett allvarligt hot mot vitesinstitutets effektivitet, om inte ett vite som gäller med omedelbar verkställighet också kan utdömas omedelbart vid en överträdelse. Nedan ges en kort sammanfattning av nämndens resonemang. För en mer utförlig redogörelse hänvisar förvaltningen till aktbilagan med nämndens ursprungliga ansökan om utdömande av försuttet vite.

Viteskommittén uttalade i sitt betänkande ”Ett effektivare vite” (SOU 1982:21), att riskerna med tidsutdräkten i vitesmål gör att man kan ifrågasätta om viteshotet är ett tillräckligt effektivt tvångsmedel (s. 50). Det var bland annat av denna anledning som vitesinstitutet reformerades och lag (1985:206) om viten tillkom. I förarbetena till lagen förs ett särskilt resonemang om möjligheten att förena vitesförelägganden med omedelbar verkställighet (se prop. 1984/85:96 s. 41 f.; jfr. även SOU 1982:21 s. 44 f.). Däri anges att den dåvarande ordningen, där man i allmänhet förutsätter att ett beslut om vitesföreläggande måste ha vunnit laga kraft innan verkställighet kan ske, åtminstone på vissa områden ger utrymme för illojala åtgärder från adressatens sida i förhållningssyfte. Det ansågs därför finnas skäl att vitesförelägganden ska kunna förordnas gälla utan hinder av att föreläggandet vunnit laga kraft. Exempel på sådana situationer angavs vara när nämnden har anledning att misstänka att en adressat avsiktligt ämnar förhålla ett besluts lagakraftvinnande eller annars när skyndsamhet krävs, exempelvis vid överhängande fara för människors eller djurs liv eller hälsa. I verkställigheten av föreläggandet innefattas enligt förvaltningens mening även verkställigheten av påtryckningsmedlet, det vill säga utdömandet av det försuttna vitet. Det finns enligt förvaltningens uppfattning ingen anledning att separera verkställigheten av föreläggandets prestation från verkställigheten av det påtryckningsmedel som syftar till att säkerställa denna prestation. Tvärtom skulle det i sig riskera att äventyra vitesinstitutets funktion som påtryckningsmedel för det allmänna. Syftet med vitet är i första hand att säkerställa att föreläggandet efterlevs, inte att långt i efterhand bestraffa en överträdelse.

Det kan därför med fog hävdas att rättsläget är ett annat nu än vid tidpunkten för avgörandet RÅ 1980 2:53.

Det bör också mot denna bakgrund uppmärksammas att lagstiftaren valde att inte införa något krav på laga kraft för utdömande av vite i den nya viteslagen (jfr. 6 §). Det framgår också av den aktuella lagkommentaren till bestämmelsen i viteslagen att en överprövande myndighet inte är förhindrad att pröva en talan om vitets utdömande, även om föreläggandet inte vunnit laga kraft (se R. Lavin, Viteslagstiftningen, 3:e upplagan av den 1 januari 2017). I lagkommentaren anges vidare uttryckligen att en sådan talan inte ska avvisas. Även detta talar för att rättsläget är ett annat än vad som framgår av tidigare praxis och 2016 års avgörande.

Huruvida det följer av den nu gällande viteslagstiftningen att ett vitesföreläggande måste ha vunnit laga kraft innan en ansökan om utdömande kan prövas av en domstol har således ännu inte prövats av vare sig kammarrätten eller Högsta förvaltningsdomstolen.

I ljuset av såväl den viteslagstiftning som tillkommit efter RÅ 1980 2:53 som 2011 års avgörande från Mark- och miljööverdomstolen och vad som framgår av den ovan refererade doktrinen finns det ett stort behov av att frågan prövas i sak. Detta förutsätter dock att förvaltningsrättens avvisningsbeslut först tas upp till prövning av kammarrätten. Även detta skäl talar för att Högsta förvaltningsdomstolen ska meddela prövningstillstånd.

Skäl för att ändra kammarrättens beslut

Mot bakgrund av det ovan sagda anser alltså förvaltningen att rättsläget är synnerligen oklart och att det därtill finns ett trängande behov av omprövning av den praxis på området som tillkom före viteslagens ikraftträdande. Båda dessa grunder talar för att kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd för att pröva nämndens överklagande av förvaltningsrättens avvisningsbeslut i sak. Förvaltningen anser dessutom att det finns anledning att betvivla riktigheten i förvaltningsrättens beslut. Det är i vart fall inte möjligt att bedöma riktigheten i beslutet utan att prövningstillstånd meddelas.

SLUT

Bilagor

1. Kammarrätten i Stockholms beslut den 7 februari 2019, mål nr. 9185-18
2. Ansökan om utdömande av vite, den 23 mars 2018; dnr. 2017-2076