

Handläggare

Albin Ring

08-508 289 28

albin.ring@stockholm.se

Förvaltningsrätten i Stockholm

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Ansökan om utdömande av vite enligt 6 § lagen (1985:206) om viten

Sökande	Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd
Motpart	Fazer Food Services AB Organisationsnummer 556045-1907
Saken	Utdömande av vite enligt 6 § lagen (1985:206) om viten samt 23 och 33 §§ livsmedelslagen (2006:804)

Yrkande

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd (härefter *nämnden*) yrkar att förvaltningsrätten dömer ut vite om 200 000 kronor för Fazer Food Services AB (härefter *bolaget*) med organisationsnummer 556045-1907 för att vid två tillfällen ha överträtt det av nämnden den 19 december 2017 meddelade föreläggandet att säkerställa en korrekt märkning av allergikost (delegationsbeslut; dnr 2017-2076, [bilaga 1](#)).

Grunder

Bakgrund

Bolaget bedriver livsmedelsverksamhet inom Stockholms stad. Verksamheten inbegriper bland annat att tillreda skolmat i flera olika tillagningskök. Skolmaten distribueras därefter till serveringskök vid såväl kommunala som privata skolor.

Miljöförvaltningen (härefter *förvaltningen*) har vid flera inspektioner under 2017 konstaterat allvarliga brister vid hanteringen av allergikost i bolagets livsmedelsverksamhet.

Den 7 mars 2017 förbjöd nämnden allergikosthantering i bolagets tillagningskök i Rödabergsskolan. Förbudet föranleddes av bristande rutiner och fysiska förutsättningar för tillredning av allergikost vilket medförde såväl överhängande

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Tekniska nämndhuset

Fleminggatan 4

Box 8136, 104 20 Stockholm

Telefon 08-508 28 800

miljoforvaltningen@stockholm.se

www.stockholm.se/miljoforvaltningen

risk för kontaminering som incidenter där felaktig allergikost serverats allergiska skolbarn, med allvarliga konsekvenser som följd. Förbudet upphävdes den 19 maj 2017 efter att bolaget vidtagit åtgärder i form av förbättrade rutiner, utbildning av personal, inköp av material och ombyggnation av köket.

Vid vissa uppföljande kontroller konstaterades emellertid att brister kvarstod och nya incidenter där felaktig allergikost levererats till serveringskök eller serverats till allergiska skolbarn kom till förvaltningens kännedom.

Den 1 december 2017 förbjöd nämnden åter hantering av allergikost i skolans tillagningskök, efter att det konstaterats att det vid två tillfällen levererats mat som innehöll gluten, trots att den enligt märkningen skulle vara fri från allergenen.

Efter att bolaget skickat in en åtgärdsplan, som bland annat innebär en förstärkt bemanning i köket under en period samt att personal från huvudkontoret ska övervaka hanteringen och instruera personalen i köket, upphävdes förbudet den 6 december 2017. I samband med att beslutet hävdes meddelades att nämnden hade för avsikt att utfärda ett vitesföreläggande med anledning av verksamhetens allergikosthantering.

Föreläggandet som är föremål för ansökan

Med anledning av att verksamheten uppvisar återkommande brister, trots att åtgärder tidigare vidtagits av verksamhetsutövaren, beslutade förvaltningschefen den 19 december 2017 enligt gällande delegationsordning att förelägga bolaget vid löpande vite att säkerställa en korrekt märkning av allergikost (bilaga 1). Korrekt märkning av allergikost angavs i beslutet avse att den mat som enligt märkning, eller annan information som följer med maten, är fri från ett visst allergen verkligen är fri från allergenet i fråga.

I valet mellan att begränsa verksamheten och/eller förbjuda delar av den kontra att förelägga verksamhetsutövaren att på ett sätt som denne finner lämpligt organisera och anpassa verksamheten så att ett visst resultat (säker allergikosthantering) uppnås, ansåg nämnden att det senare utgör en mer proportionerlig åtgärd i det aktuella fallet. Åtgärden ligger även i linje med artikel 17.1 förordning 178/2002/EG, som föreskriver att varje livsmedelsföretagare ansvarar för att

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att den kan säkerställa efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen i verksamhetens alla stadier.

Vitesbeloppet bestämdes till 100 000 kronor per tillfälle som allergikost som innehåller allergener som den enligt märkningen, eller annan information som följer med maten, inte ska innehålla har serverats eller levererats. Vitesbeloppets storlek motiverades av de allvarliga risker som är förknippade med bristerna och det faktum att de som utsätts för riskerna, skolbarn med födoämnesallergi, är en särskild skyddsvärd grupp. Därutöver har nämnden också att beakta adressatens ekonomiska förhållanden i syfte att vitet på ett effektivt sätt ska förmå denne att följa föreläggandet (3 § lag [1985:206] om viten).

Beslutet förordnades med stöd av 33 § livsmedelslagen att gälla omedelbart även om det överklagas (så kallat *verkställighetsförordnande*).

Delgivning

Bolaget bekräftade delgivning av beslutet genom undertecknat delgivningskvitto den 21 december 2017 ([bilaga 2](#)). Genom verkställighetsförordnandet har beslutet därmed varit gällande mot bolaget sedan den 21 december 2017.

Delegation

Enligt den vid tidpunkten för beslutet gällande delegationsordningen (beslutad den 16 maj 2017, § 8) ([bilaga 3](#)) äger förvaltningschefen rätt att besluta om föreläggande och förbud vid vite och löpande vite inom nämndens hela tillsynsområde i brådskande fall till dess nämnden tagit ställning i ärendet.

Vikten av att få ett föreläggande på plats så fort som möjligt efter det att förbudet mot allergikosthanteringen upphävdes den 6 december 2017 föranledde att ett delegationsbeslut i brådskande fall var motiverat. Beslutet anmälades och fastställdes därefter av nämnden vid nästkommande sammanträde den 30 januari 2018, § 12 ([bilaga 4](#)).

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

Konstaterade överträdelser av vitesföreläggandet

31 januari 2018 – matlåda som enligt märkning inte ska innehålla bl.a. tomat innehöll tomat

Den 31 januari 2018 inkom en anmälan till förvaltningen från en av skolorna som erhåller skolmat från det aktuella tillagningsköket. Enligt anmälan, styrkt med bilder, levererades en matlåda till mottagningsköket som i strid med särskild märkning/allergiinformation innehöll tomat.

Avvikelsen uppmärksammades av personalen på mottagningsköket innan den felaktigt märkta maten serverades till eleven i fråga. Av uppgift från föräldrarna hade en felaktig servering kunnat åsamka barnet en allvarlig allergisk reaktion med risk för påföljande infektioner.

Den 1 februari 2018 bekräftades även överträdelserna av bolaget genom en inskickad avvikelse rapport.

Samtliga uppgifter ovan finns dokumenterade i bifogat utdrag ur nämndens diarium, dnr. 2018-1876 (bilaga 5).

13 februari 2018 – matlåda som enligt märkning inte ska innehålla bl.a. lök innehöll lök

Den 13 februari 2018 inkom en anmälan till förvaltningen från en av skolorna som erhåller skolmat från det aktuella tillagningsköket. Enligt anmälan, styrkt med bilder, levererades en matlåda till mottagningsköket som i strid med särskild märkning/allergiinformation innehöll lök. Avvikelsen uppmärksammades av personalen på mottagningsköket innan den felaktigt märkta maten serverades till eleven i fråga.

Uppgifterna ovan finns dokumenterade i bifogat utdrag ur nämndens diarium, dnr. 2018-2959 (bilaga 6).

Det finns inget skäl till att jämka vitet

Nämnden anser mot bakgrund av det ovan sagda att det är styrkt att bolaget vid två separata tillfällen, den 31 januari 2018 respektive den 13 februari 2018, brutit mot det aktuella föreläggandet. Vid dessa två tillfällen har en portion allergikost som innehöll allergener som den enligt märkningen inte skulle innehålla levererats till ett mottagningskök. Att portionen inte serverades till eleverna i fråga, med risk för allvarliga allergiska reaktioner, är inte bolagets förtjänst utan beror enbart på rådgivet ingripande av personalen vid

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

mottagningsköket. Det finns därmed inte något skäl till att jämka vitet.

Beslutet har ej vunnit laga kraft

Den 22 december 2017 överklagade bolaget beslutet till länsstyrelsen och yrkade på inhibition. Genom delbeslut den 12 januari 2018 beslutade länsstyrelsen att avslå bolagets yrkande om inhibition ([bilaga 7](#)). Länsstyrelsen har vid tidpunkten för denna ansökan om utdömande av vite inte meddelat något slutligt beslut i frågan.

Förutsättningar för utdömande av vitet

Det aktuella beslutet är förenat med vite och verkställighetsförordnande enligt 23 och 33 §§ livsmedelslagen men har ännu inte vunnit laga kraft.

Nämnden anser emellertid, enligt vad som nedan anges, att domstolen både kan och ska pröva en ansökan om utdömande av försuttet vite avseende ett föreläggande förenat med verkställighetsförordnande som ännu inte vunnit laga kraft.

Det finns inget hinder mot att pröva frågan om utdömande av vitet

I allmänhet gäller, att så länge ett beslut inte har vunnit laga kraft så har adressaten inte någon skyldighet att efterkomma föreläggandet (jfr. NJA 1971 s. 437). Det föreligger därmed inte heller någon grund för att utdöma vitet för överträdelser som inträffade innan dess. Annorlunda förhåller det sig emellertid när ett beslut är behäftat med ett verkställighetsförordnande. Då ligger det i sakens natur att föreläggandet ska efterkommas även om det inte har vunnit laga kraft. Det innebär i sin tur att ett vite kan utdömas för överträdelser även för tiden innan föreläggandet vunnit laga kraft.

Om en adressat sålunda har brutit mot ett vitesföreläggande som gäller med verkställighetsförordnande, så föreligger redan vid tidpunkten för överträdelsen en grund för utdömande av vitet. Det gäller oavsett om beslutet är överklagat eller ej. Frågan är därmed om själva utdömandet ska ske omedelbart efter överträdelsen, eller först efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

En prövning av utdömande av vite sker enligt 6 § lag (1985:206) om viten. I bestämmelsen finns inget krav på att föreläggandet ska ha vunnit laga kraft. Av kommentaren till

bestämmelsen framgår uttryckligen att en överprövande myndighet inte är förhindrad att pröva en talan om vitets utdömande, även om föreläggandet inte vunnit laga kraft. Talan ska inte avvisas eftersom en kontroll av föreläggandets beskaffenhet ingår i själva prövningen (R. Lavin, Viteslagstiftningen, 3:e upplagan av den 1 januari 2017).

Kontrollen av föreläggandets beskaffenhet medför vidare att det inte blir fråga om någon eftersatt rättssäkerhet för den enskilde, eftersom denne har möjlighet att framföra sina invändningar mot föreläggandet även vid prövningen av vitets utdömande.

Nämnden konstaterar därför, att det inte föreligger något hinder mot att pröva ett utdömande av ett försuttet vite innan ett vitesföreläggande har vunnit laga kraft.

Vitesinstitutets funktion förutsätter att viten kan utdömas i direkt anslutning till överträdelsen

Vitets funktion är att utgöra ett påtryckningsmedel för det allmänna att förmå en enskild att efterkomma ett visst betungande individuellt myndighetsbeslut (SOU 1982:21 s. 21). Det är också för detta ändamål vitesbeloppet ska bestämmas till ett individuellt belopp som, anpassat efter omständigheterna i det aktuella fallet, kan antas förmå adressaten att följa föreläggandet (jfr. 3 § lag [1985:206] om viten). Vitesinstitutets själva effektivitet förutsätter alltså att såväl vitesbeloppets storlek som sannolikheten för ett utdömande av detsamma är tillräckligt konkret och avskräckande för adressaten att denne förmås efterkomma beslutet.

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 förhala ett besluts lagakraftvinnande eller annars när skyndsamtet krävs, exempelvis vid överhängande fara för människors eller djurs liv eller hälsa.

Nämnden menar sålunda att det uttryckligen av förarbetena till den reformerade viteslagstiftningen följer att vissa viten ska kunna utdömas utan hinder av att föreläggandet inte vunnit laga kraft. I verkställigheten av föreläggandet innefattas enligt nämndens mening även verkställigheten av påtryckningsmedlet, det vill säga utdömandet av det försuttna vitet. Det finns enligt nämndens uppfattning ingen 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.

Det riskerar inte sällan dröja flera år innan ett föreläggande av förevarande slag vinner laga kraft. Det kan i förlängningen även leda till att något vite inte utdöms över huvud taget. Antingen på grund av att ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse eller för att överträdelsen preskriberats; jfr. 9 § första och tredje styckena lag (1985:206) om viten. Enligt kommentaren till bestämmelsen (R. Lavin a.a. ovan) ska preskriptionsfristen i tredje stycket börja löpa från den tidpunkt då den förbjudna handlingen företogs. Det skulle i så fall innebära att det räcker med att en slutlig prövning i sista instans dröjer blott två år från det att föreläggandet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

överträdde för att denna handling ska befrias från vitet, utan att nämnden haft möjlighet att göra vitet gällande mot adressaten genom en ansökan om utdömande av detsamma.

I kommentaren till 6 § lag (1985:206) om viten anges att man inte får bortse från att nuvarande praxis, att utdömande myndigheter avvaktar lagakraftvinnandet, kan komma att urholka effektiviteten hos de omedelbart verkställbara föreläggandena. Följden, anges det, kan bli att enskilda, som känner till att myndigheterna endast tillämpar lagakraftvunna förelägganden, anser sig sakna anledning att efterkomma de ännu inte definitiva föreläggandena (R. Lavin, a.a. ovan).

I förevarande fall har bolaget redan överträtt nämndens föreläggande vid två separata tillfällen, och överklagandet har inte ens slutligt prövats av första överprövande instans. Nämnden anser att det vore en orimlig ordning om bolaget tilläts fortsätta utsätta skolbarn för allvarlig potentiell fara för liv och hälsa utan att det för överträdelserna gällande vitet kan dömas ut.

I sammanhanget bör även erinras om att nämnden är förhindrad att utfärda ett nytt vitesföreläggande för samma sak innan det första föreläggandet vunnit laga kraft (2 § tredje stycket lag [1985:206] om viten). Det innebär att i avsaknad av möjlighet att begära utdömande av vite för konstaterade överträdelser av föreläggandet, nämnden varken med påtryckningsmedel kan framtvinga en verkställighet av föreläggandets prestation eller ingripa med nya förelägganden innan beslutet vunnit laga kraft.

Alternativet är förvisso att nämnden omedelbart förbjuder verksamheten. Mot detta talar å andra sidan att nämnden redan förbjudit allergikosthantering vid verksamheten vid två separata tillfällen, men bolaget trots det och trots vidtagna åtgärder fortsätter att uppvisa allvarliga och farliga brister. Det är uppenbart att enbart förbud och förelägganden inte hjälper, utan att vitet behövs göras gällande mot bolaget för att förmå det att faktiskt vidta erforderliga åtgärder. Det är inte minst uppenbart eftersom bolaget dessutom redan brutit mot aktuell föreläggande vid två separata tillfällen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

Nämnden vill i sammanhanget också erinra om medlemsstaternas skyldighet att fastställa effektiva, proportionella och

avskräckande åtgärder och påföljder för överträdelser av livsmedelslagstiftningen enligt art. 17.2 förordning 178/2002/EG. Det är högst tveksamt om en ordning där ett av kontrollmyndighetens viktigaste verktyg – vitesförelägganden – i dylika fall skulle bli praktiskt taget verkningslöst, är förenligt med de ovan angivna gemenskapsrättsliga kraven.

Nämnden anser sålunda att ändamålen bakom viteslagstiftningen och verkställighetsförordnandet talar för att vitet bör utdömas så snart det föreligger en grund för utdömande. Alternativet är nämligen att vitesinstitutet förlorar sin effektivitet och myndigheterna tappas sin förmåga att säkerställa att samhällsviktiga intressen faktiskt skyddas.

Särskilt om tidigare praxis

Frågan om möjligheten att utdöma ett vite enligt 6 § lag (1985:206) om viten vid överträdelse av ett icke lagakraftvunnet föreläggande med verkställighetsförordnande, har såvitt nämnden känner till ännu inte varit föremål för prövning i högre instans.

Den praxis på området som anger att ett vite inte kan utdömas innan föreläggandet vunnit laga kraft (RÅ 80 2:53) avser den lagstiftning som gällde före nu gällande lag (1985:206) om viten. Det bör därför erinras om att någon motsvarande begränsning eller förutsättning för utdömande av vite inte infördes i lagen (jfr. 6 §) samt att lagen var en konsekvens av en effektivitetsreform av vitesinstitutet i syfte att säkerställa dess funktion som påtryckningsmedel för det allmänna (se SOU 1982:21 och prop. 1984/85:96).

Nämnden anser mot denna bakgrund att den praxis på området som tillkom före lagens ikraftträdande har förlorat sitt prejudikatvärde avseende nu aktuell fråga. Det finns sålunda ett trängande behov av ny praxis avseende 1985 års lag om viten och möjligheten att utdöma ett vite för en överträdelse av ett ännu inte lagakraftvunnet men omedelbart gällande vitesföreläggande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

Sammanfattning

Mot bakgrund av de inrapporterade incidenterna kan nämnden konstatera att bolaget vid två tillfällen brutit mot nämndens föreläggande att säkerställa en korrekt märkning av allergikost. Föreläggandet är förenat med löpande vite om 100

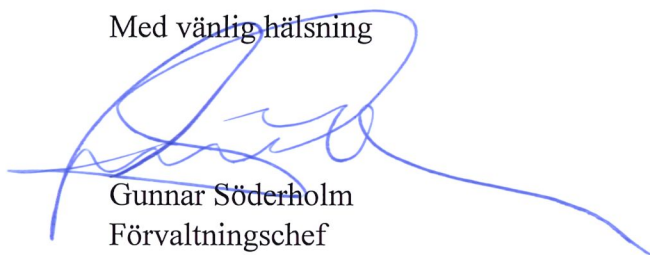
000 kronor per tillfälle som förvaltningen konstaterar att bolaget serverat eller levererat allergikost som innehåller allergener som enligt märkningen, eller annan information som följer med maten, inte ska innehålla.

Enligt vad nämnden ovan anført är det både är möjligt och ändamålsenligt för domstolen att pröva nämndens ansökan om utdömande av försuttet vite och därvid också utdöma detsamma.

Nämnden yrkar därför att försuttet vite om totalt 200 000 kronor ska dömas ut. Nämnden anser enligt vad som ovan anförts att det inte finns några omständigheter som kan anses utgöra särskilda skäl för att jämka vitet.

Enligt delegation.

Med vänlig hälsning



Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Bifogade handlingar åberopas som stöd för framställan:

1. Föreläggande vid löpande vite att säkerställa en korrekt märkning av allergikost (delegationsbeslut 2017-12-19; dnr. 2017-2076)
2. Undertecknat delgivningskvitto (21 december 2017)
3. Delegationsordning (enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut den 16 maj 2017, § 8; dnr. 2017-6945)
4. Utdrag ur miljö- och hälsoskyddsnämndens protokoll av den 30 januari 2018, § 12 (dnr. 2017-2076)
5. Överträdelse den 31 januari 2018 (dnr. 2018-1876)
6. Överträdelse den 13 februari 2018 (dnr. 2018-2959)
7. Länsstyrelsens delbeslut av den 12 januari 2018, att avslå bolagets yrkande om inhibition (bet. 281-772-2018)

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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