Länsstyrelsen Stockholm

Delbeslut

Datum
2018-01-12

Beteckning
281-772-2018

Enheten för överklaganden och juridiskt stöd
Mia Lindström

Fazer Food Services
Ombud: advokat Kristian Pedersen
Advokatfirman Kahn Pedersen KB
Box 16119
103 23 Stockholm

MILJÖFÖRVALTNINGEN
REGISTRATUR
2018 -01- 17
Dnr

Överklagande av ett beslut om föreläggande med löpande vite enligt livsmedelslagstiftningen; nu fråga om inhibition

Beslut

Länsstyrelsen avslår yrkandet om inhibition.

Bakgrund

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd har genom beslut den 19 december 2017, dnr 2017-002076, förelagt Fazer Food Services AB att i livsmedelsverksamheten Rödabergsskolan omedelbart vidta åtgärder inbegripet, men inte begränsat till, att genomföra rutiner och anpassa produktionen så att en korrekt märkning av allergikost säkerställs. Med korrekt märkning av allergikost avses i detta beslut att den mat som enligt märkning, eller annan information som följer med maten, är fri från ett visst allergen verkligen är fri från allergenet ifråga. Föreläggandet förenas med ett löpande vite om 100 000 kronor per tillfälle som miljöförvaltningen konstaterar att ni serverat eller levererat allergikost som innehåller allergener som enligt märkningen, eller annan information som följer med maten, denna inte ska innehålla. Beslutet börjar att gälla omedelbart även om ni överklagar det.

Av motiveringen till beslutet framgår sammanfattningsvis följande skäl. Miljöförvaltningen har vid upprepade tillfällen under 2017 påtalat brister i rutinerna och i den fysiska miljön vid tillagningsköket i Rödabergsskolan. Bristerna har inneburit risker för kontaminering och felmärkning av allergikost. Den allvarligast bristen i livsmedelsverksamheten är att uppmärkt allergikost har innehållit allergener i strid med märkningen. Det har föranlett nämnden att vid två separata tillfällen under 2017 förbjuda hanteringen av allergikost vid livsmedelsverksamheten. Det måste betraktas som ett undantagslöst minimikrav på en livsmedelsföretagare, som åtagit sig att tillreda skolmat avsedd för allergiska barn, att livsmedelsföretagaren säkerställer att barn med kända allergier inte serveras mat som innehåller allergener. Varje sådan konstaterad avvikelse är en allvarlig överträdelse av livsmedelslagstiftningen och ett oacceptabelt brott mot det ansvar livsmedelsföretagaren genom sin verksamhet har gentemot dessa skolbarn. Efter att åtgärder har vidtagits, bland annat i form av skriftliga rutiner och förändringar i den fysiska miljön, bedömer nämnden att det visserligen finns förutsättningar för en säker hantering av allergikost vid verksamheten, men att

detta förutsätter att de upprättade rutinerna följs och att personalen har tillräcklig utbildning och kunskap om dessa samt att produktionsmetoder och -volymer medger att rutinerna kan följas. Eftersom det vid upprepade tillfällen under 2017, trots nya rutiner och riktlinjer för verksamheten, har levererats felaktigt märkt allergikost som därmed utsatt allergiska barn för allvarliga fara anser nämnden att förläggandet är behövligt och att det är nödvändigt att förena föreläggandet med ett löpande vite. Mot bakgrund av de konstaterade bristerna och de risker som dessa medför för barn beslutar nämnden att beslutet ska gälla omedelbart.

Fazer Food Services AB (bolaget) har överklagat beslutet och yrkar i första hand att beslutet ska upphävas. I andra hand yrkar bolaget att vitesbeloppet ska sättas ned till 10 000 kronor per tillfälle, eller till ett belopp som länsstyrelsen finner skäligt. Bolaget yrkar även att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

Bolaget anför sammanfattningsvis som grund för förstahandsyrkandet att beslutet är felaktigt då det utgår från en felaktig tolkning och beskrivning av de faktiska omständigheterna i ärendet. De felaktigheter som nämnden anser har funnit har åtgärdats. Det saknas därför skäl med ytterligare ingripande. Bolaget bestrider inte att funnits vissa brister, främst initialt när bolaget tog över verksamheten. Dessa brister har dock berott på omständigheter utanför bolagets kontroll. De brister som har identifierats har regelmässigt skyndsamt åtgärdats. De påtalade bristerna avseende allergikost som lagts till grund för föreläggandet har vid kontroll så sent som den 5 december 2017 av nämnden konstaterats vara åtgärdade. Mot denna bakgrund framstår beslutet som både anmärkningsvärt och direkt felaktigt. Det saknas förutsättningar för att utsätta vite på det sätt som framgår av beslutet. Ett föreläggande vara proportionerligt. Ett vitesföreläggande måste vidare vara formulerat så tydligt att adressaten inte kan missförstå vad som krävs för att undgå vitet, och det om föreläggandet innebär en skyldighet att vidta en viss åtgärd ska det framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Eftersom bristerna har åtgärdats så är beslutet inte en nödvändig åtgärd och därmed är beslutet oproportionerligt. Föreläggandet är oprecist utformat, såväl med avseende på den tid under vilket det gäller som med avseende på dess innebörd. Av beslutet framgår att åtgärder ska vidtas omedelbart men det framgår inte hur länge det gäller utan det synes vara obegränsat i tiden, vilket är ett sådant formellt fel att beslutet ska upphävas. Dessutom framgår inte vilken tidsmässig åtskillnad som krävs för att eventuella vitesgrundande felaktigheter ska utgöra en eller flera vitesgrundande felaktigheter. Innebörden av föreläggandet är alltför oklar för att kunna utgöra ett formellt korrekt vitesföreläggande. Det framgår inte av beslutet vilka åtgärder som bolaget måste vidta för att uppfylla föreläggandets krav. Det framgår inte heller om två felmärkta förpackningar i två olika men samtidiga leveranser utgör en eller två vitesgrundande felaktigheter. Beslutet är därför utformat på ett sätt som varken är förenligt med viteslagen eller grundläggande krav på rättssäkerhet och beslutet ska därför upphävas.

Som grund för andrahandsyrkandet anför bolaget sammanfattningsvis att det förelagda vitet, för det fall länsstyrelsen anser det korrekt att förelägga vite, är för högt eller vart fall går utöver vad som är nödvändigt. Vitets storlek framstår som alltför högt. Bolaget har inte kunnat finna relevant rättspraxis som ger stöd för storleken på vitet, utan det har i de fall som bolaget funnit som mest uppgått till

några få tusen kronor. Bolaget anser att nämnden har överdrivit riskerna dels för att brister ska uppkomma dels för att dessa brister ska få konsekvenser som motiverar ett så högt vitesbelopp som det utsatta. Bolaget vill framhålla att de skyndsamt har sett till att åtgärda uppkomna brister och det därför saknas skäl för att anta att ett högt vite skulle vara nödvändigt för att motivera bolaget att bättre säkerställa rätt allergikost till rätt elev.

Till grund för yrkandet om inhibition anför bolaget att det saknas skäl för att beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas. Såvitt bolaget kan bedöma har de brister som nämnden lagt till grund för beslutet åtgärdats och det saknas därför skäl att anta att det finns något av lagstiftaren erkänt intresse av att det får verkställas innan det har blivit slutligt prövat. Dessutom är den skada bolaget lider av den rättsosäkerhet som följer av beslutets felaktiga utformning betydande, och under alla förhållande större än den eventuella nyttan med att beslutet tillåts att gälla omedelbart.

Motivering

Länsstyrelsen tar upp yrkandet om inhibition till särskild prövning. Länsstyrelsens delbeslut är ett självständigt beslut som inte är bindande för Länsstyrelsens slutliga beslut. Efter beredning av ärendet kommer Länsstyrelsen att meddela slutligt beslut i ärendet.

Ett beslut om inhibition innebär ett förordnande om att det överklagade beslutet i avvaktan på slutlig prövning inte får verkställas. Bedömningen huruvida inhibition ska meddelas grundas på ett preliminärt ställningstagande om det överklagade beslutet är felaktigt. Inhibition bör endast meddelas om det finns skäl att anta att beslutet är felaktigt och om inhibition är ägnad att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Länsstyrelsen bedömer preliminärt att beslutet inte är felaktigt i förhållande till vare sig livsmedelslagstiftningens eller viteslagens bestämmelser. Enligt 4 § andra stycket viteslagen (1985:206) får löpande vite bestämmas så att vitet ska betalas för varje gång föreskriften överträds. Länsstyrelsen bedömer att föreläggandet är tillräckligt tydligt avseende vad bolaget ska åstadkomma, nämligen en korrekt märkning av den specialkost som serveras och levereras. En myndighet ska inte förelägga om ett visst sätt för att uppfylla ett förelagt krav om det kan uppfyllas på flera sätt. Varken i viteslagen eller livsmedelslagstiftningen finns det reglerat vilka tidpunkter, tidsfrister eller vitesbelopp som får användas utan de får anpassas till förhållandena i det aktuella fallet.

Länsstyrelsen anser att beslutet är avsett att säkerställa korrekt märkning av serverad och levererad allergikost till barn (skolelever) mot bakgrund av de brister avseende sådan märkning som konstaterats vid olika tillfällen under 2017. Av kontrollrapporten från inspektionen den 5 december 2017 framgår att bristerna har åtgärdats och att nämnden därmed anser att det förbud att hantera allergikost vid livsmedelsverksamheten i Rödbergaskolans kök inte längre är motiverad men att det med hänsyn till omständigheterna i ärendet finns anledning med fortsatt ingripande för att säkerställa att de åtgärder som vidtagits upprätthålls och att

åtgärder vidtas för att säkerställa att märkningen av allergikosten är korrekt. I kontrollrapporten informeras om att förbudet upphävs i och med att det ersätts med det nu överklagade beslutet.

Livsmedelslagstiftningens syfte är att endast säkra livsmedel ska nå konsumenterna. Livsmedel ska anses som icke säkra om de anses vara skadliga för hälsan. När man fastställer om ett livsmedel är skadligt för hälsan ska hänsyn tas till särskild känslighet hos de konsumentgrupper livsmedlet är avsett för. Livsmedelsprodukter som är avsedda för de som behöver speciell kost, som bland annat glutenfria, laktosfria och andra ”fri från”-livsmedel, klassificeras som livsmedel för särskilda näringsändamål. För sådana livsmedel gäller förutom de generella reglerna om märkning även specifika krav för hur de ska märkas. I detta fall är det även frågan om livsmedel till slutkonsumenter som är barn som är i behov av specialkost. Länsstyrelsen anser därmed att det är ett av lagstiftaren erkänt intresse som ska skyddas.

Med hänsyn till vad som hittills framkommit ärendet vid Länsstyrelsens preliminära bedömning anser Länsstyrelsen att den skada för bolaget som beslutet innebär inte kan anses vara så beaktansvärd att det nu överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Bolagets yrkande om inhibition ska därför avslås.

Hur man överklagar

Detta beslut får överklagas hos Förvaltningsrätten i Stockholm enligt bilaga.

Beslut i ärendet har fattats och godkänts digitalt av länsassessor Mia Lindström.

Kopia till:
Stockholms stad, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Box 8136, 104 20 Stockholm