

**Handläggare**  
Albin Ring  
Telefon: 08-508 289 28

**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2021-08-24, p 13

## Fullföljande av reservationsvis överklagande av Länsstyrelsen Stockholms beslut den 3 juni 2021 i ärende bet. 281-68594-2020

Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm i mål nr. 20875-21

### Förvaltningarnas förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Fullfölja överklagandet och yrka att förvaltningsrätten, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens beslut.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens utveckling av talan i målen.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

### Bakgrund

Till miljöförvaltningen (*förvaltningen*) inkom den 25 maj 2020 ett klagomål på förvaring av mjölk hos Farsta Direkten Storforsplan som drivs av Farsta Direkten AB (*bolaget*). Förvaltningen noterade i samband med detta att verksamheten inte var registrerad som livsmedelsanläggning. Information om registrering avseende livsmedelsanläggningar skickades till bolaget den 27 maj 2020.

Den 23 september 2020 genomförde förvaltningen en oplanerad, så kallad extra, livsmedelskontroll av Farsta Direkten Storforsplan. Vid kontrollen kontrollerades dels förvaringen av mjölk, dels om det var fråga om en oregistrerad livsmedelsverksamhet. Vid kontrollen noterades ingen avvikelse avseende förvaringen av mjölk, däremot konstaterades att verksamheten i strid med livsmedelslagstiftningen saknade registrering för sin livsmedelsverksamhet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (*nämnden*) förbjöd den 13 oktober 2020 bolaget att bedriva livsmedelsverksamhet p.g.a. avsaknad av

registrering. Den 21 oktober 2020 inkom verksamheten med en anmälan om registrering varpå förbudet hävdades.

Den 23 oktober 2020 fattade nämnden beslut om att ta ut en avgift om 5005 kronor av bolaget för 3,5 timmars nedlagd kontrolltid i ärendet enligt gällande taxa för livsmedelskontroll. Av det bifogade timkortet framgick att kontrolltiden fördelat sig över följande moment:

2020-09-23, 1 tim, Inspektion eller möte

2020-09-28, 1,5 tim, Skrivelse inkl förberedelse och efterarbete

2020-10-23, 1 tim, Skrivelse inkl förberedelse och efterarbete

Bolaget överklagade nämndens avgiftsbeslut.

Länsstyrelsen Stockholm beslutade den 3 juni 2021 att ändra nämndens avgiftsbeslut på så sätt att avgiften sätts ner med motsvarande en timmes kontrolltid, till 3575 kronor (bilaga 1). Länsstyrelsen motiverade beslutet med att någon brist avseende förvaring av mjölk, dvs det klagomål som framförts av en privatperson, inte noterats som en avvikelser i kontrollrapporten från miljöförvaltningens besök i verksamheten den 23 september 2020. Länsstyrelsen bedömde därmed att avgiften avser ersättning för kontroll av att Farsta Direkten, Storforsplan, inte var registrerad som livsmedelsanläggning. Avgift för att täcka kostnader för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad får enligt artikel 79.2 c) förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll m.m. (*kontrollförordningen*) tas ut för kontroll som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos aktören påvisats under en offentlig kontroll som utförts i enlighet med förordningen. Länsstyrelsen fann att det först i samband med att miljöförvaltningen inspekterade verksamheten den 23 september 2020 klargjorts att bolaget i butiken på Storforsplan bedrev livsmedelsverksamhet som borde vara registrerad. Det är därmed för kontroll som utförts efter detta datum som kontrollavgift enligt artikel 79.2 c) kontrollförordningen kan utgå. Någon avgift ska därmed inte utgå för inspektionen den 23 september 2020.

Förvaltningen har i enlighet med gällande delegationsordning reservationsvis överklagat länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm och begärt anstånd med att utveckla nämndens talan till den 31 augusti för att ärendet ska kunna nämndbehandlas.

Förvaltningsrätten beslutade den 7 juli 2021 att medge nämnden anstånd enligt förvaltningens begäran.

## Ärendets beredning

Förvaltningens tjänsteutlåtande har beretts av förvaltningsjurist Albin Ring i samråd med avdelningen för livsmedelskontroll.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden fullföljer förvaltningens reservationsvisa överklagande enligt förvaltningens förslag till yrkanden och utveckling av nämndens talan nedan.

## Nämndens yrkande

Nämnden yrkar att förvaltningsrätten, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens beslut.

## Grunder

I första hand föreligger grund för avgift för kontrollen den 23 september 2020 enligt 11 § då gällande förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (*livsmedelsavgiftsförordningen*) jämte 15 § andra stycket Stockholms stads taxa för Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds offentliga kontroll enligt livsmedels- och foderlagstiftningen, Kfs 2019:26, (*stadens taxa för livsmedelskontroll*) eftersom bristande efterlevnad i form av att oregistrerad livsmedelsverksamhet bedrevs av bolaget kunde konstateras vid kontrollen.

I andra hand föreligger grund för avgift för kontrollen den 23 september 2020 enligt artikel 79.2 c) kontrollförordningen jämte 15 § första stycket stadens taxa för livsmedelskontroll, eftersom kontrollen syftade till att bedöma omfattningen och konsekvenserna av den bristande efterlevnaden i form av oregistrerad livsmedelsverksamhet som noterades av förvaltningen i samband med att klagomålet inkom den 25 maj 2020.

## Utveckling av talan

Frågan som domstolen har att ta ställning till är huruvida nämnden har rätt att ta ut en avgift för den oplanerade kontroll av bolagets livsmedelsverksamhet i butiken på Storforsplan som genomfördes den 23 september 2020. Eftersom nu gällande bestämmelser för avgifter för oplanerad kontroll, det vill säga klagomålskontroll och uppföljande kontroll som ursprungligen inte var planerad, började gälla genom kontrollförordningen den 14 december 2019, saknas det såvitt nämnden känner till vägledande avgöranden hur dessa bestämmelser ska tillämpas. Frågan om vilka generella

förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en kontrollmyndighet ska kunna ta betalt för oplanerad kontroll är därmed av både stor praktiskt och principiell betydelse.

### **En kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för klagomålskontroll där bristande efterlevnad bekräftas**

I första hand anser nämnden att kontrollbesöket den 23 september i sin helhet ska anses utgöra en klagomålskontroll och att det därmed finns stöd för att ta ut en avgift eftersom kontrollbesöket resulterade i att bristande efterlevnad i form av oregistrerad livsmedelsverksamhet kunde bekräftas.

Nämnden instämmer därmed inte i den tolkning av avgiftsgrunden för klagomålskontroll som länsstyrelsen förefaller göra, nämligen att en kontrollmyndighet endast får ta ut avgift för klagomålskontroll om den bristande efterlevnaden som bekräftats vid kontrollen är specifikt hänförlig till det klagomål som inkom till kontrollmyndigheten, i förevarande fall förvaring av mjölk.

Nämndens avgiftsbeslut har stöd i 15 § andra stycket stadens taxa för livsmedelskontroll, där det anges att [Livsmedelsföretagare ska betala en avgift för nämndens nedlagda kontrolltid enligt 5 § och för de faktiska kostnaderna för provtagning och analys av prover] för offentlig kontroll som föranleds av ett klagomål som leder till att bristande efterlevnad hos livsmedelsföretagaren kan bekräftas (nämndens understrykning; vidare härom strax nedan). Bestämmelsen grundade sig på 11 § i den numera upphävda livsmedelsavgiftsförordningen (samma bestämmelse finns dock alltjämt i 8 § nu gällande förordning [2021:176] om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter).

Av 11 § nämnda förordning framgår att en kontrollmyndighet får ta ut avgift för kostnader för offentlig kontroll som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Det framgår även att avgiftsgrunden emellertid begränsas av artikel 83.1 kontrollförordningen.

Enligt artikel 83.1 kontrollförordningen gäller att avgifter eller pålagor för en offentlig kontroll eller för annan offentlig verksamhet som utförs på grundval av ett klagomål ska tas ut av aktören endast om den kontrollen leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas.

Vid en jämförelse med olika språkversioner av kontrollförordningen framgår dock att artikel 83.1 inte har givits en enhetlig utformning.

Den svenska versionen överensstämmer i sak med den franska, som också anger en bekräftelse av *överträdelsen* som förutsättning för avgift (nämndens understrykning):

”Un opérateur ne se voit réclamer des redevances ou taxes au titre d’un contrôle officiel ou d’une autre activité officielle effectué à la suite d’une plainte que si ce contrôle confirme le manquement.”

I den engelska versionen anges däremot att grund för avgift föreligger redan om kontrollen leder till att *bristande efterlevnad* kan bekräftas (nämndens understrykning):

”An operator shall only be charged with a fee or charge for an official control and for another official activity performed on the basis of a complaint if that control leads to the confirmation of non-compliance.”

Detsamma gäller den danska språkversionen (nämndens understrykning):

”Der opkræves kun gebyr eller afgift af en operatør for offentlig kontrol eller anden officiel aktivitet, der er gennemført på grundlag af en klage, hvis den pågældende kontrol fører til bekræftelse af manglende overholdelse.”

Likaså den tyska språkversionen ligger den engelska och danska nära, även om det i den versionen istället talas om att *en avvikelse* kan bekräftas (nämndens understrykning):

”Einem Unternehmer wird für eine amtliche Kontrolle oder eine andere amtliche Tätigkeit, die auf der Grundlage einer Beschwerde durchgeführt wurde, nur dann eine Gebühr oder Abgabe auferlegt, wenn diese Kontrolle zu der Feststellung eines Verstoßes führt.”

Nämnden anser därmed att det inte är möjligt att endast beakta den svenska språkversionen av artikel 83.1 i kontrollförordningen för att avgöra vilka begränsningar som gäller för tillämpningsområdet avseende avgifter för klagomålskontroll. Istället måste det övergripande syftet med bestämmelsen, det vill säga att obefogad kontroll av verksamheter till följd av klagomål inte ska leda till kontrollavgift, samt de praktiska konsekvenserna av de olika tolkningsmöjligheterna vara vägledande.

I detta sammanhang menar nämnden att en sådan snäv tolkning av tillämpningsområdet som länsstyrelsen har gjort inte är ändamålsenlig. Bestämmelsen skulle i så fall innebära att kontrollmyndigheten blir bunden av hur en enskild, utan närmare kunskap om livsmedelslagstiftningen eller tanke på att det skulle begränsa kontrollmyndigheten, formulerar sitt klagomål. Med ett sådant synsätt skulle det i princip aldrig vara möjligt för nämnden att ta ut en avgift i en situation som i nu aktuellt mål, där en kontroll utförs på grundval av ett klagomål men där istället andra mer övergripande avvikelser, såsom underlåten registrering, uppdrag som en direkt följd av kontrollen, eftersom det är avvikelser som en enskild sannolikt aldrig skulle ange i sitt klagomål.

Drivet till sin spets skulle det dessutom innebära att kontrollmyndigheten inte kan ta betalt för kontrollen om avvikelserna inte exakt överensstämmer med det som angetts i klagomålet, exempelvis om den egentliga orsaken till klagomålet på dålig mjölk på grund av bristande förvaring inte var bristande förvaring utan att mjölkförpackningen visade sig innehålla någonting annat än mjölk, vilket formellt sett är en annan bristande efterlevnad än det ursprungliga klagomålet.

Dessutom är tolkningen oförenlig med en av de principer som är bärande för gemenslagslagstiftningens system för finansiering av livsmedelskontrollen, nämligen att det finns en skyldighet för kontrollmyndigheterna att ta ut avgifter av livsmedelsaktörer som bryter mot regelverket (jfr. artikel 79.2 c] och artikel 138.4 kontrollförordningen; se även prop. 2005/06:128 s. 164 avseende motsvarande princip för ”extra offentlig kontroll” i den tidigare gällande kontrollförordningen 882/2004).

Mot denna bakgrund anser nämnden att det måste vara möjligt för en kontrollmyndighet att ta betalt för kontroll som har blivit nödvändig att utföra på grundval av ett klagomål och där bristande efterlevnad i verksamheten till följd av denna kontroll uppdragas, även om det inte är precis den bristande efterlevnad som angavs av den enskilde i klagomålet. Det är i sådana fall inte heller oförenligt med syftet bakom artikel 83.1 kontrollförordningen att verksamheten får betala en avgift för kontrollen eftersom den extra kontrollen inte var obefogad och avgiften därmed inte är orimlig att ta ut.

I nu aktuellt fall kontrollerade förvaltningen om verksamheten var registrerad som en livsmedelsverksamhet som en direkt följd av det inkomna klagomålet. Eftersom verksamheten inte var registrerad, och heller inte själv hade registrerat sig efter nämndens informationsutskick den 27 maj 2021, ingick även huruvida bolaget

bedrev sådan verksamhet som ska registreras enligt livsmedelslagstiftningen som ett kontrollmoment i samband med kontrollbesöket den 23 september 2020. Resultatet av kontrollen var att en bristande efterlevnad i form av underlåten registrering kunde bekräftas, vilket innebär att förutsättningarna för att ta ut en avgift för klagomålskontrollen är uppfyllda.

Därmed ska länsstyrelsens beslut upphävas och nämndens avgiftsbeslut fastställas.

### **En kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för uppföljande kontroll som ursprungligen inte var planerad**

I andra hand, för det fall förvaltningsrätten inte anser att kontrollen av bolagets underlåtna registrering inte utgör en del av klagomålskontrollen, anser nämnden att denna del av kontrollbesöket den 23 september utgör en uppföljande kontroll som ursprungligen inte var planerad, varmed det istället på denna grund finns stöd för att ta ut en avgift.

Länsstyrelsen anger i beslutet att det först i samband med att miljöförvaltningen inspekterade verksamheten den 23 september 2020 klargjorts att bolaget i butiken på Storforsplan bedrev livsmedelsverksamhet som borde vara registrerad. Enligt Länsstyrelsen är det därmed endast för kontroll som utförts efter detta datum som kontrollavgift enligt artikel 79.2 c) kontrollförordningen kan utgå.

Enligt artikel 79.2 c) kontrollförordningen får en kontrollmyndighet ta ut avgift för att täcka kostnader för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som

- i) har blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en offentlig kontroll som utförts i enlighet med denna förordning, och
- ii) utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits.

I artikel 2.1 a) kontrollförordningen definieras ”offentlig kontroll” som ”[...] verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna eller av de organ med delegerade uppgifter eller de fysiska personer till vilka vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen har delegerats i enlighet med denna förordning för att verifiera att aktörerna efterlever denna förordning och de bestämmelser som avses i artikel 1.2.”.

Kravet på att alla livsmedelsanläggningar ska vara registrerade framgår av artikel 6.2 i livsmedelshygienförordningen (EG) 852/2004 och är en av de rättsakter som omfattas av artikel 1.2 i kontrollförordningen.

I samband med att klagomålet avseende bolaget inkom till nämnden den 25 maj 2020 kontrollerade förvaltningen om den verksamhet som omfattades av klagomålet var en registrerad livsmedelsverksamhet. Förvaltningen kunde då konstatera att verksamheten inte var det. Denna kontroll utgör offentlig kontroll enligt definitionen i artikel 2.1 ovan. Bolagets bristande efterlevnad kunde sålunda påvisas redan vid den offentliga kontroll som utfördes vid denna tidpunkt. Kontrollen den 23 september 2020 utgjorde därmed, såvitt avser kontrollen av bolagets underlåtna registrering, en uppföljande kontroll av denna bristande efterlevnad i syfte att bedöma dess omfattning och konsekvenser.

Sammanfattningsvis är därmed båda rekvisiten uppfyllda för att en avgift för uppföljande kontroll som ursprungligen inte var planerad ska få tas ut med stöd av artikel 79.2 c) kontrollförordningen, nämligen att kontrollen (i) blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en tidigare offentlig kontroll och (ii) utförts för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad.

Därmed ska länsstyrelsens beslut upphävas och nämndens avgiftsbeslut fastställas.

SLUT.

### **Bilaga**

1. Länsstyrelsen Stockholms beslut den 3 juni 2021 i ärende bet. 281-68594-2020