

Handläggare
Helen Agah Silivask
Telefon: 08-508 28 740**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2023-04-25, p. 9

Överklagande av Länsstyrelsens i Stockholms län beslut om inhibition

Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 7142-23

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnamnden beslutar att

1. Fullfölja överklagandet av Länsstyrelsens i Stockholms län beslut om inhibition av den 15 mars 2023 i ärende nummer 281-11028-2023.
2. I första hand yrka att förvaltningsrätten upphäver beslutet och fastställer att nämndens beslut i ärendet gäller omedelbart även om det överklagas.
3. I andra hand yrka att följande ska gälla fram till att nämndens beslut vinner laga kraft:

Bolaget förbjuds att saluföra produkter under eget varumärke, med beteckningen extra jungfruolja, som inte uppfyller kvalitetskraven för att få säljas som livsmedel utan ytterligare behandling (har defekter som gör att oljan enligt EU:s handelsnorm ska klassas som bomolja). Förbudet innebär att bolaget ska säkerställa att samtliga produkter som, enligt märkning eller annan livsmedelsinformation, saluförs som olivolja av kategorin ”extra jungfruolja” uppfyller samtliga kvalitetskrav som anges för att få säljas som livsmedel i detaljhandelsledet i bilaga 1 till kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/2104.

Beslutet förenas med ett löpande vite om 100 000 kronor per kalenderår. Överträdelse av förbudet anses ha skett om det vid ett provtagningstillfälle konstateras avvikande analysresultat i ovanstående omfattning, det vill säga att

värdet för något av olivoljans egenskaper inte uppfyller kraven för att få säljas som livsmedel i detaljhandelsledet.

4. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens talan.
5. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
6. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Daniel Persson
Avdelningschef

Bakgrund

Nämnden har i beslut den 3 februari 2023 förbjudit Axfood AB (bolaget) att saluföra produkter under eget varumärke, med beteckningen extra jungfruolja som inte uppfyller kvalitetskraven för att klassas som extra jungfruolja. Förbudet innebär att bolaget ska säkerställa att samtliga produkter som, enligt märkning eller annan livsmedelsinformation, saluförs som olivolja av kategorin ”extra jungfruolja” uppfyller samtliga kvalitetskrav som anges för extra jungfruolja i bilaga 1 till kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/2104.

Beslutet förenades med ett löpande vite om 100 000 kronor per kalenderår då det vid ett provtagningstillfälle konstateras avvikande analysresultat, det vill säga att värdet för något av olivoljans egenskaper avviker från det i förordningen angivna värdet för extra jungfruolja. Beslutet förordnades att gälla omedelbart från dagen för delgivning även om det överklagas.

Bolaget har överklagat nämndens beslut. Bolaget har efterkommit nämndens föreläggande att återkalla den produkt som vid 2022 års provtagning inte uppfyllde kraven. Det finns därmed inga enheter av rubricerade livsmedel kvar i handeln. Det föreligger därmed ingen risk för hälsa eller konsumenter som skulle motivera en omedelbar verkställighet av beslutet.

Länsstyrelsen har den 15 mars 2023 beslutat att nämndens verkställighetsförordnande tills vidare inte ska gälla (inhibition av verkställighetsförordnandet). Som skäl till beslutet har länsstyrelsen anfört i huvudsak följande. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att den enskilde har rätt att få ett

myndighetsbeslut prövat i högre instans innan hen måste rätta sig efter det. Kontrollmyndighetens möjlighet att besluta att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas är således ett undantag från huvudregeln. Det måste därmed föreligga något skäl som motiverar avsteg från huvudregeln, såsom exempelvis att livsmedel som inte är säkra når konsumenterna. Även i sådana fall bör dock hänsyn tas till om besluten medför stora ekonomiska konsekvenser för företagaren. Länsstyrelsen konstaterar att bolaget har efterkommit nämndens föreläggande om att återkalla olivoljan som inte uppfyllt kraven i 2022 års provtagning och att det därmed inte finns några enheter av olivoljan som inte uppfyller kraven kvar i handeln. Därtill framgår att avvikelserna som noterats vid de genomförda provtagningarna har framkommit vid den organoleptiska bedömningen. Det innebär att olivoljan inte är hälsovådlig eller på annat sätt skadlig för konsumenterna utan endast att den inte uppfyller de krav som ställs vad gäller doft och smak för att klassas som extra jungfruolja. Även med beaktande av att livsmedelslagstiftningen bland annat syftar till upprätthållande av god sed inom handeln med livsmedel och att förebygga bedrägliga eller vilseledande förfaranden finner länsstyrelsen att det inte har framkommit sådana skäl som gör att det är motiverat att beslutet måste gälla omedelbart.

Förvaltningen har överklagat beslutet reservationsvis och begärt anstånd t.o.m. den 28 april 2023 med att fullfölja talan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Länsstyrelsen har inhiberat nämndens verkställighetsförordnande då den aktuella olivoljan inte längre finns kvar i handeln samt då bristerna gällt doft och smak, inte för att oljan är hälsovådlig eller på annat sätt skadlig för konsumenterna.

Frågan om det finns skäl för omedelbar verkställighet bör avgöras utifrån en proportionalitetsbedömning som bland annat beaktar de bakomliggande allmänintressena

Någon närmare vägledning kring under vilka förutsättningar en tillsynsmyndighet får förordna att beslut enligt 33 § livsmedelslagen (2006:804) ska gälla omedelbart framgår inte av den aktuella bestämmelsen. Merparten av reglerna inom livsmedelsområdet är beslutade och harmoniserade på EU-nivå. Förvaltningen anser därför att 33 § livsmedelslagen ska tillämpas med utgångspunkt i den allmänna proportionalitetsprincipen som gäller inom all EU-rätt. Motsvarande proportionalitetsprincip återfinns i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och ska enligt 13 a § livsmedelslagen tillämpas vid offentlig kontroll.

Vid den proportionalitetsbedömning som sålunda ska göras i fråga om ett beslut enligt livsmedelslagen ska gälla omedelbart måste livsmedelslagstiftningens karaktär som skyddslagstiftning för konsumenterna beaktas. Till skillnad från vad som är vanligt inom förvaltningsrätt i stort reglerar bestämmelserna inte enbart den enskildes rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna. Bestämmelserna syftar istället först och främst till att uppnå effekter enskilda emellan. Osäkra livsmedel eller andra hälsorisker för konsumenterna kan visserligen typiskt sett motivera omedelbar verkställighet. Det bör dock inte vara enbart i sådana situationer som omedelbar verkställighet kan komma ifråga. Utöver säkra livsmedel utan hälsorisker ska livsmedelslagstiftningen även upprätthålla god sed inom handeln och förebygga och skydda konsumenter från bedrägliga och vilseledande förfaranden. Vid en proportionalitetsbedömning bör därför fler omständigheter än omedelbar fara för konsumenterna kunna beaktas. Bland annat bör hänsyn kunna tas till konsumenternas berättigade intresse av att inte utsättas för vilseledande förfaranden under en längre tid samt behovet av effektiva åtgärder för att upprätthålla god sed inom handeln och förebygga snedvriden konkurrens.

Handelsnormen för olivolja syftar till att garantera produktkvalitet och skydda marknaden mot bedrägerier

Av skäl 2 till förordning 2022/2104 framgår att olivolja har vissa organoleptiska och näringsmässiga egenskaper som innebär att den med beaktande av produktionskostnaderna kan säljas till ett relativt högt pris i jämförelse med de flesta andra vegetabiliska fetter. Med anledning av denna marknadssituation bör det fastställas handelsnormer för olivolja som garanterar produktkvalitet och motverkar bedrägerier på ett ändamålsenligt sätt.

Den organoleptiska bedömningen syftar till att upptäcka defekter och bland annat om olivoljan får säljas som livsmedel

Det finns 2000 olika olivsorter och stor variation i hur man kan beskriva smaken och fruktigheten hos olivolja. Syftet med den organoleptiska bedömningen är dock inte, såsom kan tyckas framgå av länsstyrelsen motivering, att bedöma kvalitén på doft och smak hos en viss produkt. Det är fråga om en robust metod för att hitta defekter i olivoljan.

Av Livsmedelsverkets pressmeddelande gällande olivoljor i februari 2020 framgår bland annat följande:

En organoleptisk analys visar om oliverna till exempel varit möjliga, angripna av larver eller lagrats i en smutsig lokal, något

som en kemisk analys inte kan visa. Möjliga, övermogna eller larvangripna oliver får inte användas i Extra jungfruolja. Från oliver som krossas, eller pressas, mekaniskt vid låg temperatur får man ut en oljig juice som blir extra jungfruolja, jungfruolja eller bomolja beroende på juicens kvalitet. Olivolja med beteckningen Extra jungfru får inte ha några defekter alls. Jungfruolja får ha mindre defekter, som att den tillverkats vid för hög temperatur eller att den härsknat en aning. Bomolja får inte säljas till konsumenter innan den renats kemiskt och vid höga temperaturer. När det är gjort kan den säljas under beteckningen olivolja.

Den organoleptiska bedömningen syftar således endast till att kontrollera att den på EU-nivå fastställda handelsnormen följs. Detta görs genom att defekter i olivoljan som inte framkommer vid en kemisk analys utan endast kan upptäckas genom doft och smak, kartläggs. Expertpanelen ska bland annat göra en bedömning om det förekommit fel på råvaran, i tillverkningen eller i förvaringen som kan påverka olivoljans kvalitet. Metoden är robust och det finns bland annat inbyggda justeringar för att räkna bort eventuella individuella variationer mellan deltagare i smakpanelerna. Defekterna som upptäcks utvisar som framgår ovan bland annat om oljan över huvud taget är lämplig att säljas som livsmedel i detaljhandelsledet utan ytterligare behandling.

Bomolja, som även kallas på engelska "lampante olive oil" benämns på detta sätt eftersom den traditionellt bara ansetts vara tjänlig som lampolja. Det är inte känt att det skulle vara farligt att konsumera olivolja av denna kvalitet. Kravet på behandling av bomolja innan utsläpp i detaljhandel tyder dock enligt förvaltningen på att en risk för konsumenterna inte kan uteslutas helt. Det får därför anses angeläget att produkter av denna kvalitet förhindras att komma ut i handeln. Att på ett effektivt sätt förhindra att olivolja av kvalitén bomolja betecknas som extra jungfruolja och därmed säljs till ett avsevärt högre pris är särskilt angeläget utifrån syftena bakom den gällande handelsnormen.

Vid en avvägning mellan bolagets intressen och de bakomliggande allmänna intressena kan det inte anses vara för ingripande att nämndens beslut gäller omedelbart

I fråga om den proportionalitetsbedömning som ska göras i detta fall bör det framhåvas att föreläggandet enbart förpliktigar bolaget att följa det som redan följer av den obligatoriska handelsnormen uttryckt i gränsvärden. Även om bolaget kan ha synpunkter på föreläggandets utformning eller t ex rimligheten i vitesbeloppet, kan det alltså inte råda någon oklarhet i bolagets skyldighet att

uppfylla handelsnormen. Den skyldigheten har bolaget även utan nämndens föreläggande.

Vid kontrollmyndighetens provtagningar har bolagets produkter vidare inte uppfyllt kraven för att säljas som extra jungfruolja vid fyra av fem provtagningar sedan 2018. Bristerna i bolagets produkter har således varit kända under en längre tid.

Att bolaget under dessa omständigheter tillåts fortsätta avvika från den obligatoriska handelsnormen under tiden överprovningen av nämndens föreläggande pågår skulle strida mot syftena bakom livsmedelslagstiftningen i stort och handelsnormen för olivolja specifikt. Det är därför, och särskilt då bristerna har varit kända under längre tid, inte oproportionerligt att föreläggandet förordnas gälla omedelbart även om det överklagas.

Om inte nämndens föreläggande följs finns risk att produkter som inte får säljas som livsmedel släpps ut på marknaden

För att få säljas som livsmedel i detaljhandelsledet får defekternas medianvärde vid den organoleptiska bedömningen inte överstiga 3,5. Analysen av bolagets testade produkt 2022 utvisade ett medianvärde för defekter på 3,0. Med hänsyn till att defekternas medianvärde legat relativt nära värdet för att olivoljan inte alls ska få säljas som livsmedel är det enligt förvaltningen oklart om bolaget har rutiner för att säkerställa att olivoljor som släpps ut på marknaden uppfyller kraven för att få säljas som livsmedel. Det finns därför i vart fall skäl att tills vidare förbjuda bolaget att släppa ut olivolja betecknat som extra jungfruolja som inte uppfyller kraven för att få säljas som livsmedel enligt andrahandsyrkandet ovan.

Sammantaget anser förvaltningen således att länsstyrelsens beslut ska upphävas och nämndens beslut förordnas att gälla omedelbart även om det överklagas. I andra hand ska bolaget, under tiden överprovningen pågår, vid vite förbjudas släppa ut olivolja som inte uppfyller kraven för att få säljas som livsmedel i detaljhandelsledet.

Bilagor

1. Länsstyrelsens i Stockholms län beslut av den 15 mars 2023 i ärende nummer 218-11028-2023
2. Livsmedelsverkets pressmeddelande februari 2020