




**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I MALMÖ**  
Avdelning 2  
Sara Lindblom

**DOM**  
**2012-03-15**  
Meddelad i  
Malmö

Mål nr  
8796-11 E

**KLAGANDE**

Lagmark Gastronomi AB, 

Ombud: jur.kand. Anna Rogalska Hedlund och jur.kand. Sebastian Scheiman  
Centrum för rättvisa  
Box 2215  
103 15 Stockholm

**MOTPART**

Miljönämnden i Helsingborgs kommun  
251 89 Helsingborg

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 15 augusti 2011, dnr 281-4864-11

**SAKEN**

Årlig avgift för livsmedelstillsyn

---

**DOMSLUT**

Med delvis bifall till överklagandet sätter förvaltningsrätten ned Lagmark  
Gastronomi AB:s kontrollavgift för 2011 till 2 250 kr.

---

Dok.Id 94536

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 4522 203 20 Malmö	Kalendegatan 6	040-35 35 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenimalmo@dom.se">forvaltningsrattenimalmo@dom.se</a>	040-97 24 90	måndag – fredag 08:00-16:00

### BAKGRUND

Miljönämnden i Helsingborgs kommun debiterade Lagmark Gastronomi AB (nedan Lagmark) en årlig kontrollavgift för livsmedelstillsyn avseende 2011 med 4 500 kr.

Lagmark överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Skåne län och anförde att kommunen under flera års tid underlåtit att utföra kontroller motsvarande de avgifter som debiterats.

Länsstyrelsen avslag överklagandet med i huvudsak följande motivering. Kommunen behöver inte använda exakt antalet debiterade timmar per år för sin kontrollverksamhet men det genomsnittliga antalet kontrolltimmar ska på några års sikt överensstämma med antalet debiterade timmar. I gällande vägledning från Livsmedelsverket framgår inte på hur många år kommunen ska ha hunnit leverera kontrolltimmar, medan det i den version som avses att börja tillämpas 2012 har preciserats till tre år. Det får anses rimligt att miljöförvaltningen får fördela kontrolltimmar över fler än tre år då denna tidsgräns inte preciserats förrän i den ännu inte tillämpade vägledningen. Avgifter får, enligt EU-lagstiftningen, inte återbetalas direkt eller indirekt förutom om de tagits ut felaktigt. Kompensation måste därför ske i form av leverans av kontrolltimmar.

### YRKANDE M.M.

Lagmark yrkar att förvaltningsrätten undanröjer länsstyrelsens beslut och ändrar Helsingborgs kommuns beslut om årlig avgift för livsmedelskontroll på så sätt att avgiften efterskänks eller sätts ned till ett belopp som förvaltningsrätten finner skäligt.

Till stöd för överklagandet anför Lagmark i huvudsak följande.

Lagmark har betalat avgift för sammanlagt 22 kontrolltimmar för åren 2007 till 2010 samt för ytterligare sex timmar för år 2011. Enligt uppgift från kommunen har kontroller utförts på plats hos Lagmark under sammanlagt 7,5 timmar under åren 2007 – 2010 och ytterligare nedlagd kontrolltid kan uppskattas till en till två timmar per år. Lagmark har således betalat 20 500 kr för sammanlagt 28 kontrolltimmar men har endast erhållit livsmedelskontroller som upptagit sammanlagt mellan 11,5 timmar och 15,5 timmar. Vid påförande av 2011 års avgift hade bolaget således, och har alltså, inestående kontrolltid som kommunen inte har utnyttjat.

Lagstiftningen ger endast kommunen rätt att ta ut avgifter för sådana regelbundna och effektiva kontroller som faktiskt utförs. Den årliga kontrollavgiften ska bygga på den kontrollfrekvens som bedömts vara relevant för den aktuella verksamheten och det måste finnas en tydlig koppling mellan kontrollens omfattning och själva avgiften. I det aktuella fallet står kommunens motprestation inte i proportion till den avgift som Lagmark betalat, vilket är en kränkning av Lagmarks äganderätt. I en sådan situation har Lagmark rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen för att förebygga eller kompensera för kränkningen. Möjligheten att efterskänka avgiften med stöd av 10 § avgiftsförordningen kan utgöra ett sådant rättsmedel. Även om bestämmelsen inte skulle ha utformats för att tillämpas i en situation som den nu uppkomna kan bestämmelsen ges en fördragskonform tolkning och tillämpas i den aktuella situationen.

Miljönämnden i Helsingborgs kommun bestrider bifall till överklagandet och tillägger att en revision planeras och att de kontrolltimmar som tidigare inte levererats till Lagmark beräknas komma att användas för detta arbete.

## DOMSKÄL

### *Gällande rätt*

I 3 § första stycket förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (avgiftsförordningen) anges att en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll ska täckas av en årlig avgift. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att kommuner har en skyldighet att ta ut en årlig avgift för att täcka kommunens kostnader för offentlig kontroll.

Enligt 6 § samma förordning ska, om kontrollmyndigheten är en kommun, avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.

Av 10 § avgiftsförordningen framgår att avgiften får sättas ned eller efterskänkas om det finns särskilda skäl.

Avgiftsförordningen har sin grund i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. I samband med anpassningen av den svenska lagstiftningen till nya bestämmelser om bl.a. livsmedel uttalades följande i förarbetena (prop. 2005/06:128 s. 164 f).

Det är - enligt Tillsynsutredningen - viktigt att ha god framförhållning vid övergång från skattefinansiering till avgiftsfinansiering. Det är också nödvändigt att avgiften motsvaras av en motprestation, dvs. att avgiften under en viss tidsperiod bör motsvara omfattningen av tillsynsmyndighetens verksamhet gentemot den betalande. En uppbörd utan motprestation är ingen avgift utan är att betrakta som skatt. Gränsdragningen mellan avgift och skatt bör beaktas. Om avgifter tillämpas bör en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning och avgiften finnas.

Vidare anges följande.

Som redan nämnts anser vi att det är angeläget att avgiftssystemet även fortsättningsvis innebär en skyldighet för såväl en statlig kontrollmyndighet som en kommun att ta ut en avgift för kontrollen. En obligatorisk avgift och likvärdiga kontroller skapar rättvisare konkurrensvillkor mellan företag lokaliserade i angränsande kommuner och kontrollmyndigheten kan inte söka prioritera ner kontrollerna med hänvisning till bristande resurser, vilket förekommit i vissa kommuner. Med en säkerställd finansiering garanteras att fullgoda kontroller bedrivs i alla kommuner.

*Förvaltningsrätten gör följande bedömning.*

Miljönämnden i Helsingborgs kommun har debiterat Lagmark en årlig avgift för livsmedelstillsyn med 4 500 kr för 2011. Det är i målet inte ifrågasatt att avgiften har beräknats i enlighet med Livsmedelsverkets vägledning och gällande timtaxa. Lagmark har således inte invänt mot beloppet som sådant utan enbart mot att bolaget inte erhållit kontrolltid i den utsträckning som bolaget har betalat för. Miljönämnden har vidgått att kontroller under åren 2007 – 2010 inte gjorts i en omfattning som motsvarar uttagna avgifter.

Av Livsmedelsverkets vägledning ”Riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter” från 2007-11-27 framgår att en verksamhet på några års sikt ska ha fått den kontrolltid som den årliga kontrollavgiften beräknas utifrån och även i den ovan angivna propositionen framhölls att den uttagna avgiften bör motsvara omfattningen av tillsynsmyndighetens verksamhet gentemot den betalande. Förvaltningsrätten konstaterar att så inte har skett i Lagmarks fall under åren 2007 - 2010. Frågan är om detta medför att avgiften för 2011 kan efterskänkas eller sättas ned. Enligt avgiftsförordningen kan så ske om det finns särskilda skäl.

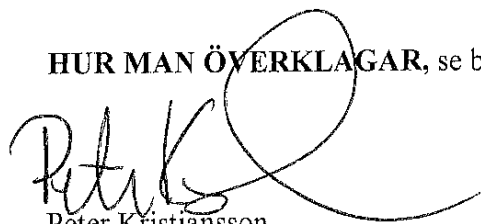
Frågan om nedsättning av avgift diskuteras i den ovan nämnda propositionen och i denna ges även exempel på situationer när det kan finnas skäl

för att sätta ned den årliga avgiften. De situationer som härvid anges utgår emellertid från rådets förordning 882/2004 och tar sikte på helt andra situationer än den här aktuella. I lagstiftningen ges dock ingen övrig kompensationsmöjlighet när en kommun inte utför kontroller i den utsträckning man har tagit betalt för.

Av förarbetsuttalandena framgår vidare att en obligatorisk avgift har ansetts viktig för att skapa likvärdiga kontroller och rättvisare konkurrensvillkor mellan företag i olika kommuner och att avgiften bl.a. ska medföra att kommunerna inte kan prioritera ned kontrollerna med hänvisning till bristande resurser. Att i denna situation sätta ned avgiften för att kontrollerna inte motsvarat debiterad tid överensstämmer måhända inte med syftet med den årliga kontrollavgiften. Mot detta måste emellertid ställas Lagmarks rätt till kontroller motsvarande erlagd avgift samt bolagets möjlighet till rättelse när kommunen inte utfört vad som ålegat den. Förvaltningsrätten noterar härvid att den revision av bolaget som planerats för 2011 inte kom att utföras under året.

Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till att Lagmark under en följd av år regelmässigt har erhållit kontrolltid understigande vad bolaget har betalat för anser förvaltningsrätten att den för 2011 debiterade avgiften, som baseras på sex timmars kontrolltid, har tagits ut felaktigt och att det föreligger skäl att sätta ned avgiften. Med beaktande av omfattningen av de kontroller som Lagmark har erhållit under de senaste fem åren samt med hänsyn till att avsikten är att den planerade revisionen ska utföras under 2012 ska kontrollavgiften sättas ned till hälften, dvs. till 2 250 kr.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1B)

  
Peter Kristiansson