



# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
3203-24

meddelad i Stockholm den 13 maj 2025

## KLAGANDE

Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun  
581 81 Linköping

## MOTPART

ÖK i Linköping AB, 559146-8268  
Box 16  
601 02 Norrköping

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 maj 2024 i mål nr 1178-23

## SAKEN

Sanktionsavgift enligt livsmedelslagen

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt visar målet åter till förvaltningsrätten för ny prövning.

## BAKGRUND

1. En livsmedelsverksamhet ska anmälas till behörig myndighet så att verksamheten kan registreras. Syftet med registreringen är att myndigheten ska få kännedom om vilken typ av verksamhet som bedrivs och var anläggningen är belägen så att offentliga kontroller kan utföras.
2. En anmälan om registrering ska göras innan verksamheten påbörjas. Den som påbörjar en registreringspliktig verksamhet utan att någon sådan anmälan har gjorts ska påföras en sanktionsavgift.
3. Innan sanktionsavgiften beslutas ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om det har gått två år från det att överträdelsen skedde utan att

den som anspråket riktas mot har fått tillfälle att yttra sig får någon sanktionsavgift inte beslutas.

4. ÖK i Linköping AB påbörjade en restaurangverksamhet i augusti 2019. I mars 2022 gjorde bolaget en anmälan om registrering till Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun.
5. Nämnden beslutade därefter att bolaget skulle påföras en sanktionsavgift på grund av att någon anmälan om registrering inte hade gjorts innan bolaget påbörjade restaurangverksamheten. I maj 2022, innan avgiften beslutades, gavs bolaget tillfälle att yttra sig.
6. Efter bolagets överklagande beslutade Förvaltningsrätten i Jönköping att upphäva sanktionsavgiften. Som skäl för beslutet angav förvaltningsrätten följande. Eftersom verksamheten påbörjades i augusti 2019 och bolaget gavs tillfälle att yttra sig först i maj 2022 har den sanktionsgrundande överträdelsen inträffat mer än två år före den tidpunkt bolaget fick tillfälle att yttra sig. Preskription har därmed inträtt.
7. Nämnden överklagade till Kammarrätten i Jönköping och gjorde gällande att preskription inte hade inträtt eftersom överträdelsen måste anses ha pågått – dvs. varit perdurerande – till dess att anmälan skedde. Kammarrätten, som avlog överklagandet, gjorde bedömningen att överträdelsen inte kunde omfatta annat än att verksamheten hade påbörjats utan att någon anmälan hade gjorts.

#### **YRKANDEN M.M.**

8. *Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun* yrkar att nämndens beslut om sanktionsavgift ska fastställas.
9. *ÖK i Linköping AB* anser att överklagandet ska avslås.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

##### **Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen**

10. Frågan är om en underlåtenhet att anmäla en registreringspliktig verksamhet är en perdurerande överträdelse av livsmedelsregleringen.

##### **Rättslig reglering m.m.**

11. Enligt artikel 6.2 i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien ska varje livsmedelsföretagare särskilt underrätta lämplig behörig myndighet, på det sätt som den sistnämnda kräver, om alla anläggningar som han ansvarar för, där det

i något led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel bedrivs verksamhet, så att varje sådan anläggning kan registreras.

12. Enligt 39 c § livsmedelsförordningen (2006:813) ska en sanktionsavgift tas ut av den som påbörjar en verksamhet utan att ha gjort en anmälan om registrering till behörig kontrollmyndighet i enlighet med artikel 6.2 i förordning (EG) nr 852/2004.
13. Av 30 c § andra stycket livsmedelslagen (2006:804) framgår följande. Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon avgift inte beslutas.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

14. Högsta förvaltningsdomstolen ska ta ställning till om bolaget har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde eller om överträdelsen med stöd av 30 c § andra stycket livsmedelslagen har preskriberats. Avgörande för det ställningstagandet är om överträdelsen ska anses perdurerande eller inte.
15. Av 39 c § livsmedelsförordningen framgår att en sanktionsavgift ska tas ut av den som påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts. Ordalydelsen av bestämmelsen ger närmast uttryck för att överträdelsen inte omfattar annat än att en registreringspliktig verksamhet påbörjas utan att någon anmälan till kontrollmyndigheten sker. Det skulle innebära att överträdelsen inte fortgår efter det att verksamhetsutövaren påbörjat verksamheten, eller med andra ord att överträdelsen inte är perdurerande. Bestämmelsens ordalydelse kan dock inte anses vara oförenlig med en tolkning som innebär att överträdelsen är pågående så länge anmälningskravet inte har uppfyllts.
16. I förarbetena till livsmedelslagen anges att preskriptionstiden börjar löpa först när överträdelsen har upphört och att de principer som har utformats inom straffrätten för bedömning av preskriptionsfrågor kan ge ledning (prop. 2017/18:165 s. 75). Detta uttalande talar för att lagstiftaren har sett framför sig att överträdelsen fortgår till dess att skyldigheten att anmäla är fullgjord. Även utformningen av den bakomliggande EU-förordningen (se punkt 11 ovan) talar för att det förhåller sig på det sättet. I artikel 6.2 i förordningen talas det om att underrättelseskyldigheten gäller för verksamheter som ”bedrivs”. Även det förhållandet att det enligt livsmedelsförordningen är möjligt att besluta om en ny avgift för en överträdelse som inte har upphört talar för att överträdelsen ska anses perdurerande (se 39 i §; fram till den 25 mars 2025 fanns bestämmelsen i 39 f §).

17. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det sålunda tydligt att avsikten är att överträdelsen ska anses fortgå även efter det att verksamheten har påbörjats. På grund härav, och då en sådan tolkning inte är oförenlig med bestämmelsens ordalydelse, finner Högsta förvaltningsdomstolen att överträdelsen är perdurerande. Preskriptionstiden börjar därmed löpa först när skyldigheten att anmäla har fullgjorts.
18. ÖK i Linköping AB gjorde anmälan om registrering av restaurangverksamheten i mars 2022. Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun gav bolaget tillfälle att yttra sig i maj samma år, dvs. inom den tvååriga preskriptionstiden. Preskription hade således inte inträtt.
19. Högsta förvaltningsdomstolen bör inte som första domstolsinstans pröva övriga förutsättningar för påförande av sanktionsavgift. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för ny prövning.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Kristina Ståhl, Leif Gäverth, Stefan Reimer och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Eveline Gewert.