



HÉRAÐSDÓMUR
SUÐURLANDS

D Ó M U R

4. mars 2019

Mál nr. E-3/2018:
Stefnandi: Krónan ehf.
(Páll Rúnar M. Kristjánsson lögmaður)

Stefndu: Sveitarfélagið Árborg
(Sigurður Sigurjónsson lögmaður/Suðurlandi)
Heilbrigðiseftirlit Suðurlands
(Einar Farestveit lögmaður)

Dómari: Hjörtur O. Aðalsteinsson dómstjóri

Ár 2019, mánudaginn 4. mars, er á dómþingi Héraðsdóms Suðurlands, sem háð er að Austurvegi 4, Selfossi, kveðinn upp dómur í máli nr. E-3/2018:

Krónan ehf.

(Jörgen Már Ágústsson lögmaður)

gegn

Sveitarfélaginu Árborg

(Sigurður Sigurjónsson lögmaður) og

Heilbrigðiseftirliti Suðurlands

(Unnur Ásta Bergsteinsdóttir lögmaður)

Mál þetta, sem tekið var til dóms þann 4. febrúar sl., er höfðað með stefnu birtri 11. janúar 2018.

Stefnandi er Krónan ehf., kt. 711298-2239, Skarfagörðum 2, Reykjavík.

Stefndu eru Sveitarfélagið Árborg, kt. 650598-2029, Austurvegi 2, Selfossi og Heilbrigðiseftirlit Suðurlands, kt. 480284-0549, Austurvegi 65, Selfossi.

Dómkröfur stefnanda eru þær aðallega að ógilt verði með dómi stjórnvaldsákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, dags. 6. desember 2016, þar sem kveðið var á um að brauðmeti í verslun stefnanda á Selfossi skyldi varið með umbúðum eða með öðrum hætti sem tryggði að matvaran spilltist ekki eða mengaðist í meðförum verslunarinnar. Stefnandi krefst þess einnig að stefndu verði dæmdir til að greiða honum sameiginlega (in solidum) 353.797 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 10. apríl 2017 til greiðsludags. Þá krefst stefnandi þess að viðurkenndur verði réttur hans til skaðabóta úr hendi stefndu sameiginlega (in solidum) vegna missis hagnaðar sem leiddi af stjórnvaldsákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, dags. 6. desember 2016, þar sem kveðið var á um að brauðmeti í verslun stefnanda á Selfossi skyldi varið með umbúðum eða með öðrum hætti sem tryggði að matvaran spilltist ekki eða mengaðist í meðförum verslunarinnar. Til vara krefst stefnandi þess að ógiltar verði með dómi stjórnvaldsákvörðanir stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, dags. 23. ágúst 2016, 27. október 2016 og 4. nóvember 2016, þar sem kveðið var á um að brauðmeti í verslun stefnanda á Selfossi skyldi varið með umbúðum eða með öðrum hætti sem tryggði matvöruna gegn mengun. Stefnandi krefst þess einnig til vara að stefndu verði dæmdir til að greiða honum sameiginlega (in solidum) 353.797 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og

verðtryggingu, frá 10. apríl 2017 til greiðsludags. Þá krefst stefnandi þess til vara að viðurkenndur verði réttur hans til skaðabóta úr hendi stefndu sameiginlega (in solidum) vegna missis hagnaðar sem leiddi af stjórnvaldsákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, dags. 23. ágúst 2016, 27. október 2016 og 4. nóvember 2016, þar sem kveðið var á um að brauðmeti í verslun stefnanda á Selfossi skyldi varið með umbúðum eða með öðrum hætti sem tryggði matvöruna gegn mengun.

Í öllum tilvikum krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu.

Dómkröfur stefnda Sveitarfélagsins Árborgar voru þær aðallega að máli þessu yrði vísað frá dómi, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði uppkveðnum þann 29. nóvember sl. Til vara er krafist sýknu af dómkröfum stefnanda. Þá krefst þessi stefndi málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnanda.

Dómkröfur stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands eru þær að þessi stefndi verði alfarið sýknaður af öllum dómkröfum stefnanda. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Málavextir.

Stefnandi kveðst um árabíl hafa rekið matvöruverslanir hér á landi og í verslun stefnanda á Selfossi sé fjölbreytt úrval af brauðmeti í svokölluðum brauðbar. Liggi brauðmetið yfirleitt í sérútbúnum matvælaílátum og geti viðskiptavinir tekið það upp með sérstökum áhöldum sem hangi við ílátin eða á bakka. Sé þetta fyrirkomulag vel þekkt í nágrennalöndum okkar og innan Evrópska efnahagssvæðisins, en sé nokkur nýlunda hér á landi. Með þessu móti sé verið að leggja áherslu á ferskleika afurðanna, þ.e. neytandi geti séð að brauðið sé tiltölulega nýbakað. Stefnandi tryggir að fyllsta hreinlætis sé gætt við sölu og meðhöndlun brauðmetis og beri sérstakur starfsmaður ábyrgð á þrifum og meðhöndlun vörunnar og þá hafi hann einnig eftirlit með að viðskiptavinir gangi vel um.

Þann 18. ágúst 2016 munu eftirlitsmenn á vegum stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands hafa komið í verslun stefnanda á Selfossi og í kjölfarið hafi stefnanda verið sent bréf þann 23. ágúst sama ár þar sem tekið hafi verið fram að óvarið brauð væri á boðstólum í versluninni og inni á lager hennar og ekkert hindraði að hnerrað eða hóstað væri yfir brauð eða þau meðhöndluð með berum/óhreinum höndum. Með vísan til 3. gr. IX. kafla II. viðauka reglugerðar EB nr. 852/2004 hafi þess verið krafist að brauðmeti í verslun stefnanda yrði framvegis varið með umbúðum eða með öðrum

hætti sem tryggði að matvaran myndi ekki mengast. Hafi stefnandi fengið 15 daga frest til að gera viðeigandi úrbætur og honum bent á að skylt væri að bregðast við athugasemdunum, ella færi af stað ferli sem leitt gæti til sviptingar starfsleyfis, sbr. 30. gr. laga nr. 93/1995. Hafi eftirlitsmenn á vegum stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands komið í verslun stefnanda 24. október sama ár til að fylgja eftir þeim athugasemdum sem gerðar höfðu verið þann 23. ágúst sama ár. Í kjölfar heimsóknarinnar hafi stjórnvaldið sent stefnanda bréf þann 27. október 2016 og í því bréfi hafi ákvörðunin frá 23. ágúst sama ár verið ítrekuð. Þá segir að þann 30. október 2016 hafi komið í ljós í eftirlitsheimsókn að stefnandi uppfyllti allar kröfur stefnda að undanskildum kröfum er vörðuðu framstillingu brauðmetisins. Stefnandi, sem hafi talið títtnefnda ákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands ranga, hafi mótmælt henni í bréfi til stefnda, dags. 4. nóvember 2016. Hafi í bréfinu verið færðar fram röksemdir fyrir því að ákvörðunin væri byggð á rangri túlkun á ákvæðum tilskipunar EB nr. 852/2004, ákvörðunin hafi verið andstæð stjórnarskránni auk þess að vera haldin ýmsum efnis- og formannmörkum. Stefndi Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hafi svarað framangreindu bréfi stefnanda með bréfi dags. 6. desember 2016. Í því bréfi hafi stefndi hafnað röksemdum stefnanda og ítrekað framkomnar kröfur. Tekið hafi verið fram í niðurlagi bréfsins að stefnandi gæti átt von á því að vörur yrðu teknar úr sölu án frekari fyrirvara ef kröfum stefnda yrði ekki sinnt. Einnig hafi komið fram sú afstaða stefnda að hafna frestun réttaráhrifa umræddrar ákvörðunar. Sama dag, þ.e. 6. desember 2016, hafi stefnandi óskað eftir frekari rökstuðningi fyrir ákvörðuninni sem og gögnum og staðfestingu á að um stjórnvaldsákvörðun væri að ræða. Hafi stefndi svarað með bréfi dags. 12. sama mánaðar, gert stuttlega grein fyrir atvikum málsins og lagagrundvelli ákvörðunarinnar en neitað því hins vegar að um væri að ræða stjórnvaldsákvörðun. Þá vísar stefnandi til þess að í öllum skoðunarskýrslum og bréfum stefnda vegna þessa máls hafi verið rætt um frávík og gengið svo langt að telja framsetningu brauðmetis í verslun stefnanda sem alvarlegt frávík frá gildandi reglum. Einnig hafi verið krafist úrbóta innan tilskilinna fresta og rætt um beitingu þvingunaraðgerða ef kröfum stefnda yrði ekki sinnt, þ.m.t. beitingu dagsekta og sviptingu starfsleyfis. Í lok málsatvikalýsingar í stefnu segir að stefnandi hafi, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir beitingu þvingunaraðgerða af hálfu stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands og tilheyrandi tjóni sem slíkum aðgerðum hefði fylgt, ákveðið þann 7. febrúar 2017 að verða við þeim kröfum sem settar höfðu verið fram af hálfu stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands með hinni umdeildu stjórnvaldsákvörðun.

Hafi því innréttingum í versluninni verið breytt í samræmi við kröfur stjórnvaldsins og hafi stefnandi þurft að inna af hendi greiðslur til iðnaðarmanna vegna verksins.

Vegna þess ágreinings sem að ofan greinir höfðaði stefnandi mál á hendur stefndu í máli þessu með stefnu birtri þann 10. mars 2017. Með úrskurði Héraðsdóms Suðurlands í máli nr. E-59/2017 var málinu vísað frá dómi á þeim grundvelli að málatilbúnaður stefnanda uppfyllti ekki meginregluna um skýra og ljósa kröfugerð, sbr. d- og e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Hins vegar var því hafnað að stefnanda hafi skort lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og þá var það ekki talið skipta máli að stefnandi hafi orðið við kröfum um frágang brauðbarsins og var ekki talið að reglur Matvælastofnunar samkvæmt 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995, um frágang sjálfsafgreiðslu á óvörðu brauðmeti, hafi leitt til þess að lögvarðir hagsmunir stefnanda hafi a.m.k. liðið undir lok við útgáfu reglnanna.

Stefnandi kveður stefnda Heilbrigðiseftirlit Suðurlands ítrekað hafa neitað að svara fyrirspurnum stefnanda um dagsetningu þeirrar stjórnvaldsákvörðunar sem tekin hafi verið í málinu og haldi fast í þann skilning að engin stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin. Stefnandi sjái sig því nauðbeygðan til að hafa uppi bæði aðal- og varakröfu í málinu og krefjast ógildingar á öllum þeim ákvörðunum sem teknar hafi verið í málinu.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi byggir á því að stefndi Heilbrigðiseftirlit Suðurlands sé stjórnvald. Fyrir liggir að stefndi hafi tekið umrædda ákvörðun í skjóli stjórnarsýsluvalds, beint milliliðalaust út á við að stefnanda og með henni hafi verið kveðið með bindandi hætti um rétt og skyldur stefnanda í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli. Samkvæmt þessu liggir fyrir að hin umdeilda ákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands hafi tvímælalaust verið stjórnvaldsákvörðun og við töku hennar hafi stefndi verið bundinn af ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglum stjórnarsýsluréttar, sbr. og 30. gr. d. laga nr. 93/1995 um matvæli.

Varðandi aðild vísar stefnandi til þess að stefndi Heilbrigðiseftirlit Suðurlands sé byggðasamlag fjórtán sveitarfélaga á Suðurlandi, þ.m.t. stefnda Sveitarfélagsins Árborgar. Aðild stefnda Sveitarfélagsins Árborgar sé byggð á því að það fari ásamt öðrum sveitarfélögum innan heilbrigðiseftirlitssvæðisins með yfirstjórn þeirra mála sem stefnda Heilbrigðiseftirlit Suðurlands sé falið að sinna, sbr. II. kafla laga nr.

7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hafi hin umdeilda stjórnvaldsákvörðun verið tekin í umboði og á ábyrgð sveitarfélagsins. Þá sé aðild stefnda Sveitarfélagsins Árborgar jafnframt byggð á þeirri staðreynd að hin umdeilda ákvörðun varði verslun stefnanda sem sé staðsett innan sveitarfélagsins. Stefnandi kveður aðild stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands byggjast á því að sá stefndi hafi tekið hina umdeildu stjórnvaldsákvörðun. Þá vísar stefnandi til forsendna í máli nr. E-59/2017 þar sem kröfu þessa stefnda um frávísun á grundvelli aðildarhæfis hafi verið hafnað. Um aðild stefndu vísar stefnandi til 18. gr. laga nr. 91/1991. Með hliðsjón af lögum nr. 7/1998 virðist stefndi Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hafa tekið hina umdeildu ákvörðun í umboði og á ábyrgð sveitarfélagsins. Verði ekki talið að 18. gr. laga nr. 91/1991 eigi við sé til vara byggt á samlagsaðild samkvæmt 19. gr. sömu laga þar sem ljóst virðist að báðir stefndu fari með og beri ábyrgð á heilbrigðiseftirliti á svæðinu og eigi kröfur á hendur stefndu rætur að rekja til sama atviks, þ.e. hinnar umdeildu stjórnvaldsákvörðunar stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands. Því þurfi dómur að binda báða stefndu.

Varðandi málsgrundvöllinn byggir stefnandi á því að ágreiningur þessa máls snúist fyrst og fremst um gildi stjórnvaldsákvörðunar stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, sem stefnandi byggir aðallega á að hafi verið tekin þann 6. desember 2016. Ákvörðunin hafi verið haldin verulegum efnisannmörkum þar sem stefnda Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hafi ekki farið að lögum við töku hennar og brotið gegn jafnræðis-, rannsóknar- og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og meginreglunni um skyldubundið mat, auk þess sem ákvörðunin hafi verið ósamrýmanleg stjórnarskrárvörðum rétti stefnanda.

Stefnandi telur formannmarka hafa verið á ákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands en samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga skuli stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin. Teljist rannsóknarskyldunni ekki fullnægt fyrr en stjórnvald hafi aflað þeirra upplýsinga sem nægjanlegar séu til að unnt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í málinu miðað við þann lagalega grundvöll sem ákvörðunin byggir á. Hafi hin umdeilda ákvörðun fyrst og fremst byggst á 3. gr. IX. kafla II. viðauka reglugerðar EB 852/2004, sbr. reglugerð nr. 103 /2010. Þá hafi stefndi einnig vísað til 1. liðar b, V. kafla II. viðauka fyrrgreindu reglugerðarinnar, en samkvæmt þeim ákvæðum hvíli sú skylda á stjórnvaldi að sanna með fullnægjandi rannsókn, að matvæli séu ekki varin gegn mengun og að mengun sé líkleg til að gera matvælin óhæf til neyslu, skaðleg heilsu eða svo menguð að ekki sé eðlilegt að telja

þau hæf til neyslu í því ástandi. Stefndi hafi ekki rannsakað málið með tilskildum hætti áður en hin umdeilda ákvörðun hafi verið tekin. Ekki hafi verið leitast eftir að sýna fram á að brauðmeti í verslun stefnanda á Selfossi hefði orðið fyrir mengun eða að hætta væri á mengun. Þá hafi stefndi ekki sýnt fram á að sú mengun sem stefnandi taldi hættu á, þ.e. hósti, hnenni eða meðhöndlun með berum/óhreinum höndum, væri líkleg til að gera brauðmetið óhæft til neyslu, skaðlegt heilsu eða svo mengað að ekki væri eðlilegt að telja það hæft til neyslu í því ástandi. Hafi stefndi því ekki leitast við að sýna fram á að þær aðstæður væru fyrir hendi í málinu sem mælt sé fyrir um í 1. lið b, V. kafla II. viðauka reglugerðar EB 852/2004. Hafi stjórnvaldið á engu stigi málsins útskýrt hvernig efnasamsetning, bygging eða viðhald þeirra hluta, fylgihluta og þess búnaðar, sem kemst í snertingu við matvæli í verslun stefnanda, orsaki að hættu á mengun sé ekki haldið í lágmarki. Umrædd ákvörðun sé ótvírætt verulega íþyngjandi í garð stefnanda og verði því að gera auknar kröfur til þess að rannsókn máls sé fullnægjandi. Fyrir liggi að stefndi hafi ekki leitast við að sjá til þess að málið væri upplýst með fullnægjandi hætti og ekki sýnt fram á að framangreind skilyrði reglugerðar EB 852/2004 væru uppfyllt áður en tekin hafi verið íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun í málinu og brotið þar með gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga.

Stefnandi byggir á því að hin umdeilda ákvörðun sækji sér ekki fullnægjandi stoð og sé í andstöðu við ákvæði áðurgreindrar 3. gr. reglugerðar EB 852/2004. Hafi stefndi mistúlkað ákvæði reglugerðarinnar og beitt þeim í andstöðu við dómafordæmi Evrópudómstólsins og bendir stefnandi sérstaklega á mál nr. C-382/10 í því sambandi. Hafi dómstóllinn komist að þeirri fortakslausu niðurstöðu að framsetning á brauðmeti í opinni sjálfsafgreiðsluinnréttingu væri ekki ein og sér ólögmat. Þá hafi einnig verið komist að þeirri niðurstöðu að sú staðreynd að neytandinn geti mögulega snert matvælin með höndum, hóstað og/eða hnerrað á þau færi ekki gegn framangreindum ákvæðum. Liggi því skýrt fyrir að framsetning brauðmetis í verslun stefnanda hafi verið lögmæt með hliðsjón af réttri túlkun á ákvæðum framangreindrar tilskipunar og dómafordæmum Evrópudómstólsins. Sé stjórnvaldsákvörðun stefnda því röng og finni sér hvorki stoð í reglugerð nr. 852/2004 né lögum nr. 93/1995.

Þá sér stefnandi ekki hvaða þýðingu 1. liður b, V. kafla II. viðauka EB nr. 852/2004 hafi í tengslum við stjórnvaldsákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands. Með hinni umdeildu ákvörðun sé stefnandi ekki skyldaður til að skipta út þeim körfum, áhöldum eða öðrum hlutum sem komast í snertingu við matvæli í verslun hans, eða grípa til annarra aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis. Þá hafi þessi

stefndi ekki rökstutt hvernig þeir hlutir, fylgihlutir eða búnaður, sem séu í verslun stefnanda og komast í snertingu við matvæli, séu ófullnægjandi í skilningi ákvæðisins.

Stefnandi byggir á jafnræðisreglu og því að gildissvið ákvæða reglugerðarinnar sé ekki takmarkað við brauðmeti, t.d. sé grænmeti, ávexti og sælgæti að finna á sjálfsafgreiðslubörum í verslunum. Þar séu oft engar varnir til að verjast því að hver sem er mengi slíkar vörur. Hafi stefndi Heilbrigðiseftirlit Suðurlands því ákveðið að taka út verslun stefnanda með ómálefnalegum hætti og ekki gert athugasemdir við önnur sambærileg tilvik. Feli þetta í sér brot gegn 11. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. einnig 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi byggir einnig á því að hin umdeilda ákvörðun hafi ótvírætt verið íþyngjandi í garð stefnanda, en samkvæmt meðalhófsreglu skuli stjórnvald aðeins taka slíka ákvörðun þegar lögmætu markmiði sem að er stefnt verður ekki náð með öðru og vægara móti. Hefðu minna íþyngjandi valkostir t.d. verið að leggja aukna áherslu á notkun áhalda eða plasthanska og gera auknar kröfur um eftirlit starfsmanna með brauðbarnum. Með hinni íþyngjandi ákvörðun hafi stefndi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar.

Stefnandi byggir einnig á því að stefndi hafi brotið gegn atvinnufrelsi stefnanda samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi með ákvörðuninni verið lögð til takmörkun á atvinnufrelsi sem eigi sér enga stoð í settum lögum. Þá séu þau reglugerðarákvæði sem stefndi byggir ákvörðun sína á ekki fullnægjandi með tilliti til krafna stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Stefndi hafi borið að sýna fram á að nauðsynlegt væri að skerða réttindi stefnanda með þeim hætti sem gert hafi verið og jafnframt að til staðar hafi verið þeir almannahagsmunir sem kallað hafi á slíka skerðingu. Hafi stefndi vanrækt þessa skyldu sína og takmarkað atvinnufrelsi stefnanda í andstöðu við 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi rökstyður kröfur sínar um bætur vegna tjóns með þeim hætti að hann hafi séð sig tilneyddan til að verða við kröfum stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands og í því skyni breytt innréttingum í verslun sinni. Stefnandi byggir þessa kröfu um skaðabætur á almennum reglum skaðabótaréttarins, einkum sakarreglunni. Rekja megi ofangreint tjón stefnanda að öllu leyti til saknæmrar og ólögmetrar stjórnvaldsákvörðunar stefnda frá 6. desember 2016. Hafi stjórn stefnda ekki getað dulist að ákvörðunin myndi hafa í för með sér tjón fyrir stefnanda og sé tjónið sennileg afleiðing af hinni ólögmetu og saknæmu stjórnvaldsákvörðun. Þá sé ljóst að kostnað stefnanda við að breyta innréttingum í verslun sinni megi með beinum hætti

rekja til krafna stjórnvaldsins, sem settar hafi verið fram með hinni umdeildu ákvörðun og sé því skilyrðið um orsakasamhengi uppfyllt. Þá byggir stefnandi kröfu sína um viðurkenningu á bótaskyldu á hagnaðarmissi sem stefnandi hafi orðið fyrir, bæði vegna sölutaps sem hann hafi orðið fyrir þegar hafi þurft að loka brauðbarnum tímabundið vegna framkvæmda og vegna minni sölu brauðmetis í lokuðum innréttingum. Megi rekja hagnaðarmissinn með beinum hætti til hinnar umdeildu stjórnvaldsákvörðunar, en stefnandi hafi séð sig tilneyddan til að framfylgja ákvörðun stjórnvaldsins þar sem hann hafi að öðrum kosti mátt búast við álagningu dagsekta og sviptingu starfsleyfis. Stefnandi reisir þessa kröfu á almennum reglum skaðabótaréttar, einkum sakarreglunni, en hagnaðarmissir stefnanda hafi orðið vegna stjórnvaldsákvörðunar sem hafi verið ólöglegt og saknæm. Þá hafi stjórnvaldinu ekki getað dulist að stefnanda væri skylt að fylgja umræddri ákvörðun með tilheyrandi hagnaðarmissi og því sé skilyrðið um sennilega afleiðingu uppfyllt. Þá sé ljóst að breyting á framsetningu innréttinga í verslun stefnanda sé bein afleiðing af hinni umdeildu stjórnvaldsákvörðun og sé því skilyrðið um orsakasamhengi uppfyllt.

Málsástæður og lagarök stefnda Sveitarfélagsins Árborgar.

Stefndi mótmælir því harðlega að meðstefndi hafi ekki fylgt rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og meginreglunni um skyldubundið mat. Hafi verið farið í mikinn fjölda eftirlitsheimsókna í verslun stefnanda undanfarna mánuði auk bréfasamskipta. Samkvæmt reglugerð EB nr. 852/2004 sem innleidd hafi verið með reglugerð nr. 103/2010, l. nr. 3/1995 og nr. 7/1998 byggist heilbrigðiseftirlit á fyrirbyggjandi aðgerðum sem feli m.a. í sér að útiloka fyrirfram hættu á mengun en ekki að bregðast eingöngu við eftir á eins og stefnandi virðist gera kröfu um. Samkvæmt 3. gr. IX. kafla II. viðauka reglugerðar nr. 103/2010 skulu matvæli á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar varin gegn mengun sem líklegt sé að geri þau óhæf til neyslu, skaðleg heilsu eða svo menguð að ekki sé eðlilegt að telja þau hæf til neyslu í því ástandi. Nægi því að sýna fram á að líklegt sé að varan geti mengast. Þegar um sé að ræða opinn brauðbar sé ekkert sem hindri að við skiptavinir hósti eða hnekki í nálægð við vöruna og meðhöndli brauðmetið með berum, jafnvel óhreinum höndum. Þessar reglur um vörn matvæla gegn mengun byggja á ríkum almannahagsmunum og verði almenningur að treysta því að gripið sé til aðgerða til að koma í veg fyrir að matvæli sem boðin séu til sölu séu menguð. Brauð flokkist sem matvara sem sé tilbúin til

neyslu og þarfnist því ekki meðferðar áður en hennar sé neytt, sbr. 2. mgr. 8. gr. a. laga nr. 93/1995.

Stefndi byggir á því að markmið matvælalöggjafarinnar byggist á ábyrgð stjórnenda og að greina hættu fyrirfram, en það komi skýrt fram í aðfararorðum reglugerðar EB nr. 852/2004. Samkvæmt f-lið 2. gr. teljist mengun vera til staðar þegar hætta sé fyrir hendi eða hætta skapist. Eðli málsins samkvæmt sé ekki hægt að ná þeim markmiðum sem stefnt sé að ef í hvert skipti sem gera ætti kröfur um úrbætur yrði að færa sönnur á mengun með vísindarannsókn. Ef fallist yrði á þá málstæðu yrði stöðum kippt undan heilbrigðiseftirliti og öryggi neytenda stefnt í hættu. Meðstefndi fullnægi rannsóknarskyldu sinni með ítarlegum skoðunum heilbrigðisfulltrúa í verslunum og með skráningu á því sem fram komi við þá skoðun. Í slíku eftirliti felist ekki sýnataka ef ekki sé kveðið á um það í lögum eða eftirlitsáætlun líkt og stefnandi haldi ranglega fram að hefði verið nauðsynlegt að gera. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 103/2010 sé mikilvægt að greina hættu og ákvarða mikilvæga stýristaði, sérstaklega þegar fyrirhugað sé að gera breytingar á meðhöndlun eða framsetningu matvællanna. Engin merki hafi verið um framkvæmd slíks hættumats í eftirlitsheimsóknum meðstefnda í verslun stefnanda. Þá felist í hinu lögbunda starfi meðstefnda að koma í veg fyrir að mengun berist í matvæli, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 93/1995. Það sé varhugaverð afstaða hjá stefnanda að ætlast til þess að sýnt sé fram á að matvara í verslun hans sé þegar orðin menguð svo unnt sé að ná fram breytingum á fyrirkomulagi. Nauðsynlegt sé að vafaatriði í þessum efnun séu túlkuð neytendum í hag.

Stefndi hafnar því að reglugerðarákvæði 3. gr. IX. kafla og 1. liðar b. V. kafla í II. viðauka reglugerðar EB nr. 852/2004 eigi sér ekki fullnægjandi stöð í lögum nr. 93/1995. Umrædd reglugerð sé sett með heimild í 31. gr. a. laganna en það ákvæði heimili ráðherra að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 852/2004. Hafi það verið gert með reglugerð nr. 103/2010. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar sé Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga undir yfirumsjón Matvælastofnunar falið að fara með eftirlit með því að ákvæðum reglugerðarinnar sé framfylgt og sé það í samræmi við 6. og 22. gr. laga nr. 93/1995. Þá veiti 6. gr. reglugerðarinnar einnig heimild til þvingunarúrreða með vísan til ákvæða í sömu lögum.

Stefndi kveður starfsleyfi stefnanda hafa verið gefið út fyrir svokallað „bake-off“ í smásöluverslun. Það muni hafa verið lagt af og hinn umdeildi brauðbar tekinn

upp í staðinn. Í viðmiðunarreglum starfsleyfis segi að vörunni skuli pakkað á svæði sem sé óaðgengilegt viðskiptavinum. Óþökkuð vara skuli geymd undir hlíf og sérstakt áhald eða töng skuli vera aðgengileg við brauðkassa. Þá séu tíundaðar hreinlætiskröfur í starfsleyfinu og hafi stefnandi engin rök fært fyrir þeirri staðhæfingu sinni hvers vegna gera skuli verulega minni kröfur til brauðbara en þar komi fram. Stefnandi hafi án tilkynninga til meðstefnda breytt starfsemi sinni, hann hafi ekki sótt um nýtt starfsleyfi og sé honum ekki í sjálfsvald sett eftir hvaða starfsleyfisskilyrðum hann fari. Aðalkrafa stefnanda í málinu sé að hann fái að bjóða til sölu brauð sem ekki sé í umbúðum og liggi í opnum körfum. Stefndi telur þetta ekki samræmast matvælaölgjöfinni, þ.m.t. reglum um sjálfsafgreiðslubari.

Stefndi byggir á því að ákvæði I. liðar b., V. kafla II. viðauka reglugerðar EB nr. 852/2004 hafi þýðingu að því leyti að útbúnaður verði að uppfylla tilteknar kröfur. Stefnandi geymi óvarið brauð í bastkörfum en Matvælastofnun hafi í leiðbeiningum sínum um brauðbari mælt svo fyrir að þær skyldu ekki notaðar sökum þess hve erfitt er að þrifa þær og sótthreinsa. Þá vísar stefndi til reglugerðar nr. 506/2010 um breytingu á reglugerð nr. 103/2010, en skv. 2. gr. c. geti eftirlitsaðili gefið fyrirmæli um innréttingu fyrirtækja í matvæladreifingu. Þá sé stjórnendum skylt samkvæmt 27. gr. c. laga nr. 93/1995 og ákvæðum reglugerðar nr. 103/2010 að viðhafa virkt innra eftirlit og fara að örverufræðilegum viðmiðum, en þessu sé verulega áfátt í starfsemi stefnanda samkvæmt athugasemdum og skráningum meðstefnda. Þar sem Matvælastofnun hafi nú sett samræmdar viðmiðunarreglur á grundvelli 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995, sem geri kröfur til allra sem starfræki brauðbari og séu í fullu samræmi við túlkun stefnda á kröfum laga og reglugerða til slíkrar starfsemi, liggi ljóst fyrir að athafnir stefnda séu að fullu í samræmi við lög. Beri stefnanda að fara eftir þeim viðmiðunarreglum sem settar séu af viðeigandi stjórnvöldum og beri þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefnda.

Stefndi telur stefnanda hafa dregið alrangar ályktanir af dómi Evrópudómstólsins í máli nr. C-382/10. Hafi kröfur eftirlitsstjórnvalds í Vín verið þær að útbúnaðurinn yrði að vera þannig að viðskiptavinur gæti aðeins fjarlægt brauðið með töng eða öðrum útbúnaði og það sem hefði verið tekið mætti ekki vera unnt að skila. Umræddur brauðbar virðist hafa verið útbúinn þannig að lok hafi verið yfir brauðinu, á lokinu hafi verið handfang og til þess ætlast að viðskiptavinurinn lyfti lokinu upp, tæki brauðið með töngum og setti sjálfur í poka. Síðan skyldi viðskiptavinurinn láta lokið aftur og skila tönginni á sinn stað. Hafi

eftirlitsstjórnvaldið talið að útbúnaðurinn kæmi ekki í veg fyrir að vörunni yrði skilað aftur í ílátið og þannig væri valdið hættu á mengun. Stefndi kveðst aldrei hafa gert kröfu um að ekki megi með nokkru móti vera unnt að skila vöru eins og eftirlitsstjórnvaldið í Vín virðist hafa krafist. Í dóminum komi skýrt fram að ákvæði reglugerðarinnar skyldaði stjórnendur matvælafyrirtækja til að koma í veg fyrir að matvæli menguðust. Í því máli sem hér um ræðir sé krafa stefnanda sú að engin lok skuli vera yfir brauðbarnum og það því algerlega óvarið í versluninni fyrir loftborinni mengun og snertingu viðskiptavina. Stefndi telur dóminn styðja við málalíbúnað sinn um að kröfur meðstefnda til brauðbarsins hafi verið málefnalegar og í samræmi við kröfur matvælalöggjafar Evrópusambandsins eins og hún hafi verið innleidd í íslenskan rétt.

Stefndi mótmælir því að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Stefnandi virðist halda því fram að þar sem gildissvið reglugerðarákvæða í EB nr. 852/2004 sé ekki einungis takmarkað við brauðmeti þá eigi að beita sömu kröfum með tilliti til t.d. sjálfsafgreiðslu grænmetis. Ekki sé unnt að bera þessi matvæli saman enda sé unnt og ráðlegt að skola með vatni allt grænmeti fyrir notkun, en slíkt sé ekki hægt að gera við brauð. Stefnandi haldi því ranglega fram að ekki hafi verið gerðar aðfinnslur við önnur sambærileg tilvik og jafnræðis sé því ekki gætt. Hið rétta sé að sambærilegar kröfur séu gerðar á öllum heilbrigðiseftirlitsvæðum landsins og séu í gildi leiðbeiningar frá Matvælastofnun sem miði beinlínis að samræmingu eftirlits.

Þá mótmælir stefndi því að hafa brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar þar sem um hafi verið að ræða íþyngjandi athugasemdir og tilmæli sem hafi áhrif á atvinnufrelsi og eignarrétt ásamt því að ekki hafi verið leitast við að sýna fram á raunverulega mengun matvæla. Hafi stefnanda á öllum stigum málsins verið veittur frestur til að koma athugasemdum sínum á framfæri og þá hafi honum verið veittur ríflegur frestur til úrbóta og vægustu úrræðin ávallt valin. Stefndi mótmælir því að meðstefnda hafi borið að staðfesta með vísindalegri rannsókn að um mengun matvæla væri að ræða. Fram komi í reglugerð EB nr. 852/2004 að matvæli skuli varin gegn mengun sem líkleg sé til að gera þau óhæf til neyslu og ekkert komi fram í ákvæðunum um að sanna þurfi að matvælin muni raunverulega verða fyrir mengun. Hafi vægasta úrræðið verið að krefjast þess að stefnandi útbyggi brauðbar sinn á þann hátt að forðast mætti hættu á mengun af þessu tagi enda ekki auðséð hvernig komast mætti hjá því eftir öðrum leiðum. Stefndi hafnar þeirri túlkun stefnanda að tekin hafi verið íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun um að hreinlega banna framsetningu brauðs í

verslunum stefnanda. Hafi ekki staðið á meðstefnda að leiðbeina um hvað væri nægilegt og hvernig mætti koma til móts við gerðar kröfur þannig að fullnægði heilbrigðisstöðlum. Þá tekur stefndi fram að meðstefndi hafi ítrekað þurft að gera alvarlegar athugasemdir við framsetningu stefnanda á brauðmeti í verslun hans. Hafi stefnanda mátt vera það fullljóst að ef ekki yrði orðið við kröfum meðstefnda yrði gripið til viðeigandi aðgerða en í ljósi þess að stefnandi hafi breytt framsetningu brauðmetis í kjölfar eftirfylgni meðstefnda hafi ekki verið tilefni til að beita stefnanda þvingunaraðgerðum.

Stefndi mótmælir því að athugasemdir meðstefnda og tilmæli til stefnanda um úrbætur teljist til skerðinga á atvinnufrelsi hans. Stefnanda beri að fara að gildandi lögum á hverjum tíma og verði ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi ekki túlkuð þannig að þau hefji stefnanda yfir lög og rétt og leyfi honum að haga atvinnurekstri sínum án tillits til öryggis og hagsmuna neytenda. Sé um skerðingu á atvinnufrelsi að ræða sé hún lögmæt og í samræmi við 2. málslíð 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda um augljósa almannahagsmuni að ræða.

Stefndi hafnar alfarið bótaskyldu sinni og byggir á því að eftirlit meðstefnda með verslunum stefnanda hafi verið í samræmi við venjubundna verkferla og hafi athugasemdir og kröfur meðstefnda varðandi fyrirkomulag brauðbars verið lögmætar og séu því skilyrði skaðabóta ekki fyrir hendi. Þá mótmælir stefndi því að brotið hafi verið gegn nokkrum form- eða efnisreglum stjórnarskrárinnar eða annarrar löggjafar. Sé því enginn grundvöllur til greiðslu skaðabóta. Þá verði ekki séð með vísan til reglna Matvælastofnunar að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sem stefndi beri ábyrgð á, enda geri reglurnar a.m.k. sambærilegar kröfur og meðstefndi hafi gert. Þá feli framkvæmdir stefnanda í sér verðmætaaukningu og þar sem engin gögn hafi verið lögð fram um ætlað tjón hans teljist það ósannað.

Stefndi byggir á því að krafa stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu sé vanreifuð og ódómtæk. Hafi eftirlit meðstefnda verið í samræmi við venjubundna verkferla og athugasemdir varðandi fyrirkomulag brauðbars lögmætar og séu skilyrði skaðabóta því ekki fyrir hendi. Þá hafi engin sönnunargögn um ætlað tjón stefnanda verið lögð fram og sé því ósannað að stefnandi hafi orðið fyrir hagnaðarmissi. Með vísan til 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála sé ekki unnt að fallast á viðurkenningarkröfu stefnanda þar sem ekki hafi verið leiddar líkur að tjóni. Þá mótmælir stefndi að meðstefndi hafi valdið stefnanda tjóni með athugasemdum sínum og tilmælum um úrbætur. Í ljósi reglna Matvælastofnunar verði ekki séð að stefnandi

hafi orðið fyrir tjóni sem stefndi beri ábyrgð á, enda séu í reglunum sambærilegar kröfur og meðstefndi hafi gert.

Stefndi vísar um málskostnað til 130. og 131. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands.

Stefndi mótmælir því að um ógildanlega ákvörðun sé að ræða. Í málinu liggi ekki fyrir endanleg stjórnvaldsákvörðun sem unnt væri að ógilda með dómi, heldur sé um að ræða lögbundið eftirlit og athugasemdir stjórnvalds um úrbætur í kjölfar þess eftirlits. Ekki liggi fyrir ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða, enda hafi stefnandi orðið við athugasemdum og kröfum stefnda sem byggðar hafi verið á gildandi lögum, reglugerðum og starfsleyfi stefnanda. Þá hafi Matvælastofnun gefið út samræmdar viðmiðunarreglur skv. 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 sem stefnanda beri að fara eftir og hafi stefnandi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn um úrbótakröfu stefnda. Bæri stefnanda eftir sem áður að gera sambærilegar ráðstafanir til þess að verja brauðmeti gegn mengun og stefndi hafi krafist úrbóta á og væri ekki heimilt að breyta brauðbar til fyrra horfs eins og stefnandi krefjist. Þegar af þeirri ástæðu séu hagsmunir stefnanda af úrlausn þessa máls liðnir undir lok við útgáfu viðmiðunarreglna Matvælastofnunar. Þá byggir stefndi á því að þær reglur sem stofnunin hafi gefið út séu í fullu samræmi við gildandi reglur sem stefndi hafi framfylgt hingað til og gert kröfu um að stefnandi fylgi. Stefndi byggir á því að augljóst sé að athugasemdir og tilmæli til úrbóta felist í lögbundnu eftirliti heilbrigðiseftirlitsins en ekki sé um að ræða stjórnvaldsákvörðun sem bindi enda á málið. Einungis hefði komið til slíkrar ákvörðunar af hálfu stefnda ef stefnandi hefði synjað að fara eftir þeim tilmælum til úrbóta sem lögð hefðu verið fram við meðferð málsins, en stefnandi hefði orðið við athugasemdum og lagfært brauðbarinn.

Stefndi mótmælir því að nokkrir formannmarkar hafi verið á ákvörðuninni um frágang brauðbarsins. Stefndi mótmælir því að hafa ekki fylgt rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og meginreglunni um skyldubundið mat og vísar til fjölda eftirlitsheimsókna og bréfasamskipta undanfarna mánuði. Samkvæmt reglugerð EB nr. 852/2004, sbr. reglugerð nr. 103/2010, lögum nr. 93/1995 og lögum nr. 7/1998 byggist heilbrigðiseftirlit á fyrirbyggjandi aðgerðum sem feli í sér m.a. að útiloka fyrirfram hættu á mengun en ekki að bregðast við eftir á eins og stefnandi virðist gera kröfu um. Ekki sé áskilið í reglunum að sýna þurfi fram á eða sanna að um menguð matvæli sé

að ræða eða að sannreyna þurfi það með sýnatöku eða einhverjum öðrum hætti líkt og stefnandi virðist ranglega halda fram. Ekki sé um að ræða ímyndaða eða hugsanlega hættu á mengun matvæla, heldur raunverulega hættu, smitleiðirnar séu þekktar og áhættan fyrir hendi. Hafa verði í huga hvers eðlis varan sé, brauð flokkist sem vara tilbúin til neyslu og þarfnist því ekki meðferðar áður en hennar sé neytt. Ekki sé unnt að skola brauð fyrir neyslu og því nauðsynlegt að takmarka mengun eftir fremsta megni.

Stefndi tekur fram að hann fullnægi rannsóknarskyldu sinni með ítarlegum skoðunum og ítrekunum heilbrigðisfulltrúa í verslunum matvælafyrirtækja og með skráningu á því sem fram komi við þá skoðun. Í slíku eftirliti felist ekki sýnataka ef ekki sé kveðið á um það í lögum eða eftirlitsáætlun. Hafi stefnanda verið leiðbeint um það sem betur mætti fara. Stefndi telur það varhugaverða afstöðu hjá stefnanda að ætlast til þess að sýnt sé fram á að matvara í verslun hans sé þegar orðin menguð svo unnt sé að ná fram breytingum á fyrirkomulagi sem ljóst sé að standist hvorki kröfur heilbrigðiseftirlitsins né Matvælastofnunar. Hafi stjórnendum stefnanda mátt vera ljóst að það væri of seint að grípa inn í þegar sýking hafi orðið. Nauðsynlegt sé að vafaatriði í þessum efnum séu túlkuð neytandanum í hag.

Málsástæður og lagarök stefnda eru að öðru leyti í samræmi við greinargerð meðstefnda sem lýst er hér að framan og vísast til hennar.

Krafa stefnda um málskostnað er reist á 129.-130. gr. laga nr. 91/1991.

Niðurstaða.

Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, frá 6. desember 2016, þar sem kveðið var á um að brauðmeti í verslun stefnanda á Selfossi skyldi varið með umbúðum eða með öðrum hætti sem tryggði að matvaran spilltist ekki eða mengaðist í meðförum verslunarinnar og krefst stefnandi ógildingar á þessari ákvörðun. Stefnandi krefst einnig skaðabóta úr hendi stefndu in solidum og viðurkenningar á rétti hans til skaðabóta vegna missis hagnaðar sem leitt hafi af framangreindri ákvörðun. Varakröfur stefnanda lúta að því að ógiltar verði með dómi sambærilegar ákvarðanir hins stefnda Heilbrigðiseftirlits frá 23. ágúst 2016, 27. október sama ár og 4. nóvember sama ár. Varakröfur lúta einnig að fjárkröfum og skaðabótakröfum eins og í aðalkröfum. Aðila greinir á um það hvort um stjórnvaldsákvörðun hafi verið að ræða.

Í kjölfar skoðunar eftirlitsmanna á vegum stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands þann 18. ágúst 2016 var stefnanda sent bréf þann 23. ágúst sama ár þar sem vakin var athygli á því að óvarið brauð væri boðið til sölu í versluninni og ekkert hindraði að hnerrað eða hóstað væri yfir brauðið eða það meðhöndlað með berum/óhreinum höndum. Þess var krafist að brauðmetið í verslun stefnanda yrði varið með umbúðum eða með öðrum hætti sem tryggði að matvaran myndi ekki mengast og var stefnanda veittur 15 daga frestur til úrbóta. Í kjölfar heimsókna eftirlitsmanna í verslun stefnanda þann 24. október sama ár og 3. nóvember sama ár var framangreind krafa ítrekuð með bréfum þann 27. október sama ár og 4. nóvember sama ár. Í síðastgreinda bréfinu var tilkynnt um fyrirhugaða beitingu þvingunaraðgerða. Í lok málsatvikalýsingar í stefnu segir að stefnandi hafi, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir beitingu þvingunaraðgerða af hálfu stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands og tilheyrandi tjóni sem slíkum aðgerðum hefði fylgt, ákveðið þann 7. febrúar 2017 að verða við þeim kröfum sem settar höfðu verið fram af hálfu stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands með hinni umdeildu stjórnvaldsákvörðun. Hafi því innréttingum í versluninni verið breytt í samræmi við kröfur stjórnvaldsins

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 93/1995 er tilgangur laganna að tryggja, svo sem kostur er, gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Samkvæmt lagagreininni skal ná þessu m.a. með varúðaraðgerðum. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna skulu matvælafyrirtæki haga starfsemi sinni í samræmi við reglur um almenna hollustuhætti og tryggja að matvæli óhreinkist ekki eða spillist á annan hátt. Samkvæmt 3. mgr. in fine sömu lagagreinar skulu eftirlitsaðilar vinna að því að fyrirbyggja að matvæli geti valdið heilsutjóni og skulu grípa til viðeigandi ráðstafana ef vart verður við matarsjúkdóma eða smithættu. Þá segir í 1. mgr. 13. gr. sömu laga að matvæli skuli geyma þannig að þau verði ekki fyrir skemmdum eða spillist á annan hátt. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 103/2010 um gildistöku reglugerðar EB nr. 852/2004 fer Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga undir yfirumsjón Matvælastofnunar með eftirlit með því að ákvæðum reglugerðarinnar sé framfylgt í samræmi við 6. og 22. gr. laga nr. 93/1995. Samkvæmt 3. gr. II. viðauka IX. kafla EB reglugerðarinnar skulu matvæli á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar, varin gegn mengun sem líklegt sé að geri þau óhæf til neyslu, skaðleg heilsu eða svo menguð að ekki sé eðlilegt að telja þau hæf til neyslu í því ástandi.

Það er mat dómsins að athugasemdir og ábendingar stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, sem lutu að meðferð stefnanda á brauðmeti í verslun sinni, hafi verið réttmætar þar sem telja verður að augljós og raunveruleg hættu hafi verið á því að viðskiptavinir hnenni eða hósti yfir brauðið eða handfjatli það með berum höndum. Hafa ber í huga að ólíkt grænmeti verður brauð ekki skolað fyrir notkun. Verður því að fallast á að mengunarhætta hafi verið fyrir hendi og voru athugasemdir stefnda í samræmi við framangreind laga- og reglugerðaákvæði. Ekki verður talið að sú skylda hafi hvílt á stefndu að sanna með fullnægjandi rannsókn að matvæli séu ekki varin gegn mengun og að mengun sé líkleg til að gera matvælin óhæf til neyslu, skaðleg heilsu eða svo menguð að ekki sé eðlilegt að telja þau hæf til neyslu í því ástandi. Þá ber til þess að líta að Matvælastofnun hefur sett viðmiðunarreglur um sjálfsafgreiðslu á óvörðu brauðmeti með vísan til 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 og eru þær reglur í samræmi við þær kröfur sem gerðar voru til stefnanda af hálfu stefnda Heilbrigðiseftirlits Suðurlands og telja verður stefnanda, eins og öðrum hér á landi, skylt að hlíta, enda byggist heilbrigðiseftirlit á fyrirbyggjandi aðgerðum sem fela í sér m.a. að útiloka fyrirfram hættu á mengun. Áður en til þvingunaraðgerða af hálfu eftirlitsaðila kom ákvað stefnandi hins vegar að verða við kröfum stefnda og breyta innréttingum sínum. Hefur því ekki verið sýnt fram á að eiginleg stjórnsýsluákvörðun hafi verið tekin í málinu og verða stefndu því þegar af þeirri ástæðu sýknaðir af kröfum stefnanda um ógildingu stjórnvaldsákvæðana. Þá þykir með vísan til alls framanritaðs ósannað að rekja megi ætlað tjón stefnanda til saknæmrar og ólögmatrar háttsemi stefndu og verða þeir því sýknaðir af bótakröfum hans.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnandi dæmdur til að greiða hvorum stefnda um sig 1.000.000 króna í málskostnað.

Hjörtur O. Aðalsteinsson dómstjóri kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, Sveitarfélagið Árborg og Heilbrigðiseftirlit Suðurlands, skulu vera sýknir af öllum kröfum stefnanda, Krónunnar ehf., í máli þessu.

Stefnandi greiði hvorum stefnda um sig 1.000.000 króna í málskostnað.

Hjörtur O. Aðalsteinsson.

