

**KLAGANDE**

Le Pain Francais Bistro AB, 556892-9516

MOTPART

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Miljö- och klimatnämndens beslut 2020-07-20, diariernr 2020-13115

SAKEN

Föreläggande enligt lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller bolagets överklagande och upphäver miljö- och klimatnämndens beslut.

BAKGRUND

Le Pain Francais Bistro AB (bolaget) bedriver restaurangverksamhet i lokaler på Kungsportsavenyn 7 i Göteborg. Lokalen är på totalt ca 1 100 kvadratmeter och fördelar sig på fyra våningsplan. I lokalen finns fyra barer och ett stort antal sittplatser i form av bord och stolar i anslutning till restaurangverksamheten. Det finns även en uteservering.

Den 17 juli 2020 genomförde miljö- och klimatnämnden (nämnden) en kontroll av bolagets verksamhet i restauranglokalen. Syftet var att kontrollera hur bolaget levde upp till de krav som uppställs i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (2020 års tillfälliga lag).

Nämnden kunde konstatera att det förelåg brister såvitt gällde trängsel mellan gäster och bedömde därför att bolaget inte uppfyllde lagens krav om tillräckliga smittskyddsåtgärder. Eftersom nämnden tidigare konstaterat liknande brister och även gett bolaget möjlighet att åtgärda bristerna bedömde nämnden att det var nödvändigt att utfärda ett föreläggande gentemot bolaget samt att förena föreläggandet med vite.

Till följd härav beslutade nämnden den 20 juli 2020 att ålägga bolaget att rätta till brister i bolagets restauranglokal genom att

1. säkerställa att besökare håller ett säkert avstånd till andra sällskap, vilket är minst en meter.
2. se till att sällskap som är större än 15 personer delas in i mindre sällskap.
3. möjliggöra att besökare kan passera varandra utan att trängsel uppstår.

Bolaget ålades att åtgärda bristerna omedelbart efter att man tagit emot beslutet och beslutet gällde vid ett löpande vite på 75 000 kr för varje gång

nämnden konstaterar att beslutet inte följs. Beslutet gällde omedelbart. Till grund för föreläggandet låg bestämmelserna i 2020 års tillfälliga lag.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att förvaltningsrätten ska undanröja det överklagade beslutet och anför bl.a. följande. Det överklagade beslutet vilar inte på objektiv, faktisk eller laga grund. Beslutet strider också mot proportionalitetsprincipen. Bolaget åberopar samma grunder, argumentation och bevisning som i mål 11167-20.

Nämnden uppger i yttrande till förvaltningsrätten följande. Nämnden har följt upp det överklagade beslutet genom en kontroll den 26 juli 2020. Vid nämnda kontroll kunde nämnden konstatera att bolaget levde upp till de krav som nämnden ställt i beslutet. Nämnden har därför inte några krav på bolaget utifrån det överklagade beslutet sedan den 26 juli.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Rättslig reglering

Av 3 § i 2020 års tillfälliga lag framgår att den som driver ett serveringsställe ansvarar för att

1. serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra,
2. verksamheten i övrigt organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras, och
3. det finns rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras.

I 4 § sägs att den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälso- skyddsområdet har tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

Av 7 § framgår att den kommunala nämnden i sin tillsynsverksamhet får besluta de förelägganden och de förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas.

Enligt 8 § får beslut enligt 7 § förenas med vite.

Förvaltningsrättens bedömning

Nämnden har anfört att man inte har några krav på bolaget utifrån det överklagade beslutet sedan den 26 juli 2020 eftersom man vid ett kontrollbesök samma dag kunnat konstatera att bolaget vidtagit de åtgärder som krävdes enligt föreläggandet. Förvaltningsrätten anser att nämndens inställning är något svårtolkad men bedömer inte att det går att bortse från föreläggandet eller göra bedömningen att föreläggandet skulle ha förlorat sin betydelse. Detta ställningstagande grundar förvaltningsrätten på det förhållandet att föreläggandet är formulerat så att det är fråga om en återkommande förpliktelse som inte är begränsad i tiden till ett speciellt tillfälle eller en särskild tidsperiod. Detta medför att förvaltningsrätten ska göra en materiell prövning i sak av föreläggandet och dess giltighet.

Föreläggandet grundas på bestämmelserna 3, 7 och 8 §§ i 2020 års tillfälliga lag. De aktuella bestämmelserna i 2020 års tillfälliga lag kan ligga till grund för ett vitesföreläggande och förvaltningsrätten anser att nämnden hade skäl för att besluta om ett vitesföreläggande. Till följd härav är föreläggandet lagligen grundat.

Nästa fråga för förvaltningsrätten att ta ställning till är huruvida beslutet är tillräckligt preciserat och tydligt.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en myndighets beslut om föreläggande eller förbud som förenats med ett vite måste vara utformat på ett så tydligt och klart sätt att den som föreläggandet riktar sig till måste få helt klart för sig vad som fordras för att det fastställda vitesbeloppet inte ska dömas ut. Vitet måste vara knutet till en klart definierad prestation eller underlåtenhet. Högsta förvaltningsdomstolen har vidare slagit fast att denna information i allt väsentligt måste framgå av själva föreläggandet. Normalt får inte heller ett föreläggande utformas så att det endast anger vilket resultat som ska uppnås. I stället måste tydligt anges vilka konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. Det ställs alltså långtgående krav på att det av ett föreläggande ska framgå vad som krävs av adressaten, se HFD 2020 ref. 28, HFD 2017 ref. 21 och RÅ 1994 ref. 29.

Vitesföreläggandet omfattar tre punkter. Den första punkten är formulerad så att bolaget ska ”säkerställa att besökare håller ett säkert avstånd till andra sällskap, vilket är minst en meter”. Förvaltningsrätten kan konstatera att nämnden synes ha utformat föreläggandet med stöd såväl av lagtexten som av Folkhälsomyndighetens allmänna råd (HSLF-FS 2020:37).

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2017 ref. 21 uttalat att för att ett beslut som endast upprepar vad som föreskrivs i lag ska tillgodose kravet på tydlighet fordras att lagens bestämmelser är så precisa att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska underlåtas eller vidtas i det enskilda fallet. Om lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister.

Mot bakgrund av hur såväl lagtexten som föreläggandet är utformat och med beaktande av de krav på tydlighet som i praxis uppställts anser förvaltningsrätten att det finns betydande tveksamheter om kraven på tydlighet är fullt uppfyllda såvitt avser det aktuella vitesföreläggandet. Förvaltningsrätten anser att det i sammanhanget även måste framhållas att förfarandet med att rikta ett vitesföreläggande mot en adressat är en ingripande åtgärd som kan medföra ytterligare rättsverkningar för den enskilde utöver risken för att vitet kan komma att dömas ut. Detta medför enligt förvaltningsrätten att höga krav på förutsägbarhet, tydlighet och rättssäkerhet måste uppställas. Skulle lagstiftningen brista och vara otydlig måste detta rimligen drabba lagstiftaren och inte den enskilde. Å andra sidan kan fråga ställas om det kan föra alltför långt att kräva att det i ett föreläggande i detalj ska preciseras vad adressaten i varje situation ska vidta för åtgärder för att undgå risken att vitet döms ut. I det nu aktuella fallet handlar det om en restaurang där det befinner sig människor i ständig rörelse och där vitesföreläggandet ska reglera hur bolaget ska agera i en mängd olika situationer för att undvika att trängsel mellan restauranggästerna uppstår. Om alltför höga krav ställs på vitesföreläggandets utformning och dess precisionsgrad kan det finnas risk för att syftet med 2020 års tillfälliga lag – att under den pågående allvarliga pandemin minska smittspridningen av Covid-19 – försvåras, vilket naturligtvis inte är önskvärt.

Vid en sammantagen bedömning och med hänsyn till de höga krav på tydlighet och precision som uppställs i praxis och med beaktande av de uttalanden som Högsta förvaltningsdomstolen gjort, om att alltför allmänt hållen utformad lagstiftning begränsar en tillsynsmyndighets möjlighet att använda vitesförelägganden, anser förvaltningsrätten att den första punkten i vitesföreläggandet inte uppfyller de krav i tydlighetshänseende som kan ställas på ett vitesföreläggande. De övriga punkterna uppvisar också vissa brister i tydlighetshänseende men kan ändå enligt förvaltningsrättens bedömning ge

en tillräckligt acceptabel vägledning. Till följd av de brister som förvaltningsrätten funnit såvitt avser föreläggandet ska nämndens beslut upphävas. Bolagets överklagande ska därför bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Ann-Louise Björnsson
Chefsrådman

Nämndemännen Gunn Sjögren (skiljaktig mening), Katarina Bengtsson och Anne Holmdahl har också deltagit i avgörandet.

Nämndemannen Gunn Sjögrens skiljaktiga mening: Jag anser att vitesföreläggandet uppfyller kravet på tydlighet och precision och att det av detta klart framgår vilka åtgärder bolaget ska vidta för att undgå att riskera att vitet döms ut. Bolagets överklagande bör därför enligt min mening avslås.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.