

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4268-15

meddelad i Stockholm den 6 februari 2017

KLAGANDE

Strömstads kommun
452 80 Strömstad

MOTPART

Eurocash Food AB, 556503-6141
Skogar Svinesund
452 93 Strömstad

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 juni 2015 i mål nr 4818-14

SAKEN

Reklam för tobaksvaror

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter är som huvudregel förbjuden, men inne på försäljningsställen är det tillåtet att ha kommersiella meddelanden som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak.

Under hösten 2012 påbörjade miljö- och hälsoskyddsavdelningen i Strömstads kommun en översyn av marknadsföringen av tobaksvaror inom kommunen.

Dok.Id 177799

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

I maj 2013 genomförde miljö- och hälsoskyddsavdelningen ett tillsynsbesök i butiken Eurocash Strömstad, som ägs av Eurocash Food AB. Efter tillsynsbesöket upprättades ett tillsynsprotokoll och en kontrollrapport. I kontrollrapporten konstaterades att den marknadsföring av tobaksvaror som fanns i butiken stred mot tobakslagens bestämmelser på så sätt att den var påträngande, uppsökande och uppmanade till bruk av tobaksvaror.

I november samma år gjorde miljö- och hälsoskyddsavdelningen en uppföljande kontroll i butiken. Kontrollen resulterade i en tjänsteskrivelse där det konstaterades att marknadsföringen hade utökats och fortfarande inte var förenlig med tobakslagstiftningens krav.

Därefter beslutade miljö- och byggnämnden i Strömstads kommun att förbjuda bolaget att på försäljningsstället Eurocash Strömstad ha kommersiell reklam för tobaksvaror som kan anses påträngande, uppsökande och uppmana till bruk av tobaksvaror.

Bolaget anförde i en skrivelse till nämnden att den skyltning som fanns kvar i butiken utgjorde väsentlig information om produktsortimentet och priser samt efterfrågade ett klagande från nämnden kring vad som är otillbörlig marknadsföring och varför. Skrivelsen tolkades som ett överklagande, som avslogs av förvaltningsrätten.

Bolaget överklagade till kammarrätten, som upphävde förvaltningsrättens dom och nämndens beslut. Kammarrätten konstaterade att det meddelade förbudet endast anger vad som redan gäller enligt 14 § tobakslagen (1993:581) och är så allmänt utformat och oprecist till sin innebörd att det inte klargör för adressaten vad som fordras för att denne ska undgå att omfattas av förbudet. Kammarrätten konstaterade vidare att det inte heller i miljö- och hälsoskyddsavdelningens tjänsteskrivelse efter det uppföljande kontrollbesöket konkretiserats i vilka

avseenden som bolagets reklam är påträngande, uppsökande och uppmanar till bruk av tobaksvaror och vilka åtgärder bolaget ska vidta med anledning av detta.

YRKANDEN M.M.

Strömstads kommun yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer nämndens beslut. Kommunen anför bl.a. följande.

Det är av stor vikt att beslut är rättssäkra och tydliga. För att uppnå detta har ställningstagandena utvecklats i den tjänsteskrivelse som ligger till grund för beslutet och som tillsammans med detta har delgetts bolaget, medan texten i beslutsprotokollet har hållits kortare. I tjänsteskrivelsen finns detaljerat angivet hur kommersiella meddelanden för tobaksvaror kan utformas och placeras på ett försäljningsställe. I samband med de möten och inspektioner som föregick förbudet diskuterades detta ingående. Då marknadsföringen var mycket omfattande kunde den inte beskrivas på ett begripligt sätt i text. Fotografier på de kommersiella meddelanden som ansågs vara alltför påträngande, uppsökande och uppmanande till bruk av tobaksvaror bifogades därför. Det ligger inte inom ramen för nämndens myndighetsutövning att precisera på vilket sätt reklamskyltar ska ändras för att stämma överens med gällande lagstiftning. Genom protokoll, fotodokumentation och dialog med bolaget har dock preciserats vilka skyltar som inte var förenliga med tobakslagen.

Eurocash Food AB har inte yttrat sig.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Frågan i målet är vilka krav på tydlighet som bör ställas på förelägganden och förbud som meddelats av en tillsynsmyndighet och som inte förenats med vite.

Rättslig reglering

Enligt 14 § tobakslagen är marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter förbjuden. Det finns dock vissa undantag, bl.a. för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak (14 § andra stycket 3).

I 19 a § första stycket 2 c tobakslagen anges att kommunen utövar den omedelbara tillsynen över bestämmelserna i 14 § tobakslagen om marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.

Enligt 20 § andra stycket samma lag får en tillsynsmyndighet i sin tillsynsverk-samhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen ska följas. Ett föreläggande eller förbud får enligt tredje stycket förenas med vite.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera tidigare avgöranden slagit fast att det av en myndighets förelägganden och förbud som förenats med vite med erforderlig tydlighet ska kunna utläsas vilka åtgärder som den enskilde ska vidta. Kravet på tydlighet har ofta uttryckts så, att den som ett föreläggande eller ett förbud riktar sig till måste få helt klart för sig vad som fordras för att det fastställda vites-beloppet inte ska dömas ut. Det utsatta vitet måste således vara knutet till en klart definierad prestation eller underlåtenhet (se t.ex. RÅ 1994 ref. 29).

Frågan är nu om det kan ställas andra eller lägre krav i fråga om tydlighet på ett av en tillsynsmyndighet utfärdat föreläggande eller förbud som inte är förenat med vite. Vid bedömningen av denna fråga finns skäl att särskilt beakta följande.

En tillsynsmyndighets föreläggande eller förbud är, oavsett om det är förenat med vite eller inte, avsett att vara handlingsdirigerande, dvs. att förmå den enskilde att

vidta eller avstå från vissa åtgärder. För att detta handlingsdirigerande syfte ska kunna uppnås gäller att endast ett tydligt uttryckt krav på viss åtgärd eller underlåtenhet normalt kan förväntas leda till det resultat som tillsynsmyndigheten vill åstadkomma. Osäkerhet om vad som krävs kan medföra att den enskilde helt avstår från att handla eller endast delvis uppfyller sin förpliktelse.

Ett föreläggande eller förbud används vidare vanligen när tillsynsmyndigheten begär att den enskilde ska handla på ett sätt som denne själv inte önskar eller har motsatt sig. När en myndighet mot den enskildes vilja vill framtvunga ett visst handlande måste denne med tillräcklig precision få veta vad som fordras, så att de konkreta konsekvenserna av myndighetens krav kan bedömas och rättsliga invändningar mot dessa krav kan framföras.

Därutöver måste beaktas att en tillsynsmyndighets beslut kan bli föremål för överprövning i domstol. Även för en domstolsprövning som inte avser utdömande av vite är det av vikt att det tydligt framgår vad beslutsmyndighetens krav närmare bestämt avser.

När det gäller osanktionerade förelägganden och förbud tillkommer till sist den omständigheten att bristande uppfyllelse ofta kan leda till att påbudet följs av ett nytt, som då förenas med vite. En tillsynsmyndighet kan i en sådan situation också ha befogenhet att vidta ingripande åtgärder av annat slag (se t.ex. 20 a § tobakslagen om förbud att tillhandahålla tobaksvaror).

Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund att de krav på tydlighet som ställs på ett av en tillsynsmyndighet utfärdat föreläggande eller förbud väsentligen är desamma oavsett om påbudet har förenats med vite eller inte.

I det aktuella fallet är nämndens beslut utformat som ett förbud men innefattar i realiteten endast en upprepning av föreskriften i 14 § andra stycket 3 tobakslagen, av vilken det framgår att en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till

Mål nr
4268-15

konsumenter inte får ha kommersiella meddelanden inne på försäljningsstället som är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Förbudet är generellt formulerat och tidsmässigt obestämt och i själva beslutet förmedlas inte någon närmare information om vad nämnden vill förhindra.

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. Den nu aktuella bestämmelsen är inte utformad på ett sådant sätt.

Kommunen anför dock att förbudet preciseras närmare i en tjänsteskrivelse som har delgetts bolaget tillsammans med beslutet. I denna lämnas en allmän beskrivning av de meddelanden rörande tobaksvaror som förekommer på försäljningsstället. I viss mån konkretiseras i vilka avseenden dessa anses oförenliga med tobakslagens bestämmelser, men tjänsteskrivelsen är överlag avfattad på ett sådant sätt att den närmast förmedlar intrycket att samtliga uppräknade meddelanden är otillbörliga. Att så skulle vara fallet motsägs dock av utredningsmaterialet i övrigt. Högsta förvaltningsdomstolen kan därmed konstatera att inte heller den åberopade tjänsteskrivelsen ger en klar bild av vilka åtgärder som bolaget förutsätts vidta.

Kommunen åberopar vidare att beslutet föregåtts av möten och inspektioner där förbudet diskuterats ingående. Det kan finnas ett visst utrymme för att tolka ett föreläggande eller förbud mot bakgrund av vad som förekommit vid kontakter mellan tillsynsmyndigheten och den enskilde (RÅ 1990 ref. 39). Det krävs då att den information som lämnats har dokumenterats, samt att dokumentationen fogas till beslutet eller att det i beslutet i vart fall hänvisas till sådant ytterligare material. Inte heller det material av detta slag som kommunen har hänfört sig till ger dock tillräckligt klara besked om vad kommunen kräver av bolaget.

Mål nr
4268-15

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis, i likhet med kammar-rätten, att det överklagade beslutet inte uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas på ett av en tillsynsmyndighet utfärdat förbud. Överklagandet ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Kristina Ståhl, Thomas Bull och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Mattias Håkansson.

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 30 juni 2014 i mål nr 1620-14
Miljö- och byggnadsnämndens beslut den 12 december 2013, dnr § 345