

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-09-12

Diarienummer SMF-2023-05474

Handläggare

Frederic Klinghoffer

Telefon: 031-368 23 86

E-post: frederic.klinghoffer@stadsmiljo.goteborg.se

Uppdrag att ta fram riktlinjer för att förbjuda reklam för fossil kol-, olje- och gasutvinning på Göteborg stads reklamtavlor

Förslag till beslut

Stadsmiljönämnden föreslår kommunfullmäktige att förklara uppdraget om att ta fram riktlinjer för att förbjuda reklam för fossil kol-, olje- och gasutvinning på Göteborgs Stads reklamtavlor för avslutat.

Sammanfattning

I budget för Göteborgs Stad 2023 har kommunfullmäktige gett stadsmiljönämnden i uppdrag att ta fram riktlinjer för att förbjuda reklam för fossil kol-, olje- och gasutvinning på Göteborg stads reklamtavlor. Dåvarande trafikkontoret har relativt nyligen utrett en mycket likartad frågeställning, nämligen vilka juridiska möjligheter staden har att genom riktlinjer eller förbud reglera innehåll i reklambudskap på stadens reklamplatser. Det handlade då om riktlinjer mot könsdiskriminerande och rasistisk reklam samt begränsning och förbud mot reklam för spel och betting. Slutsatserna av utredningen redovisas i dåvarande trafikinämndens beslut den 15 december 2022, § 424. Av utredningen framgår att en kommun har mycket begränsade juridiska möjligheter att reglera innehållet i reklam på stadens mark, eftersom det skulle innebära en begränsning i den grundlagsskyddade yttrandefriheten som endast får inskränkas genom lag. Därutöver framhåller utredningen att Polismyndighetens tillstånd enligt ordningslagen krävs när stadens offentliga platser upplåts för reklam. I de allra flesta fall är det endast Polismyndighetens tillstånd som reglerar upplåtelsen. Det rör sig om ett myndighetsbeslut som kan förenas med villkor enligt ordningslagen. Sådana villkor kan dock enligt ordningslagen inte reglera innehåll i reklambudskap.

Stadsmiljöförvaltningen gör samma bedömning som trafikkontoret tidigare har gjort, vilket innebär att det föreligger hinder för Göteborgs Stad att genom egna riktlinjer införa ett förbud mot fossil kol-, olje- och gasutvinning ("fossil reklam") på stadens reklamtavlor med hänsyn till den inskränkning det innebär i den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Dessutom klargörs genom den tidigare utredningen att det i de allra flesta fall är Polismyndighetens tillstånd som utgör grunden för upplåtelse av offentlig plats för reklamsyften. Villkor kopplade till detta tillstånd kan enligt ordningslagen inte begränsa reklamens innehåll utifrån exempelvis miljömässiga eller etiska aspekter.

Uppdraget att se över den juridiska möjligheten att begränsa eller förbjuda fossil reklam förslås i och med detta tjänsteutlåtande som fullgjort.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur ekologisk dimension

Ett förbud mot reklam för fossila bränslen på offentliga platser skulle kunna bidra till en minskning av koldioxidutsläpp i atmosfären och på så sätt motverka global uppvärmning.

Bedömning ur social dimension

Ett förbud mot reklam för fossila bränslen skulle kunna bidra till minskade fossila utsläpp och en bättre luftkvalitet, vilket i sin tur minskar riskerna för hjärt- och kärlsjukdomar, lungsjukdomar och andra hälsoeffekter kopplade till förorenad luft.

Ärendet

I budget för Göteborgs Stad 2023 har kommunfullmäktige gett stadsmiljönämnden i uppdrag att ta fram riktlinjer för att förbjuda reklam för fossil kol-, olje- och gasutvinning på Göteborg stads reklamtavlor. Stadsmiljöförvaltningen har utrett de juridiska förutsättningarna för ett sådant förbud, och kommer fram till att det inte är möjligt för en kommun att införa ett sådant förbud.

Beskrivning av ärendet

I budget för Göteborgs Stad 2023 har kommunfullmäktige gett stadsmiljönämnden i uppdrag att ta fram riktlinjer för att förbjuda reklam för fossil kol-, olje- och gasutvinning på Göteborg stads reklamtavlor.

Dåvarande trafikkontoret har relativt nyligen utrett en mycket likartad frågeställning, nämligen vilka juridiska möjligheter staden har att genom riktlinjer eller förbud reglera innehållet i reklambudskap på stadens reklamplatser. Det handlade då om riktlinjer mot könsdiskriminerande och rasistisk reklam samt begränsning och förbud mot reklam för spel och betting. Slutsatserna av utredningen redovisades i dåvarande trafiknämndens beslut den 15 december 2022, § 424.

Trafikkontorets utredning kom fram till att en kommun har mycket begränsade juridiska möjligheter att reglera innehållet i reklam på stadens mark, i synnerhet på allmän plats, och att det inte är möjligt för en kommun att förbjuda visst innehåll i sådan reklam.

Förvaltningens bedömning

Inledning

I detta ärende har förvaltningen utgått ifrån att ”Göteborgs Stads reklamtavlor” är de reklamtavlor på mark som staden förfogar över, inte alla reklamtavlor i Göteborg. Den allra största delen av dessa reklamtavlor är sådana som sätts upp utomhus på allmän plats i staden. Det rör sig då främst om olika reklamanläggningar som privata företag sätter upp på stadens mark. Dessa reklamanläggningar kan utgöras av reklamvittriner i väderskydd samt fristående reklamtavlor som är utplacerade i gaturummet. Det finns idag ett stort antal reklamanläggningar på allmän plats i Göteborgs Stad.

Ordningslagen

Den som vill använda allmän plats för uppförande av reklamanläggningar behöver ett tillstånd av Polismyndigheten för upplåtelse av offentlig plats enligt ordningslagen (1993:1617). Upplåtelser av offentlig plats regleras normalt helt av Polismyndighetens beslut om tillstånd att använda offentlig plats. Det är alltså inte kommunen som upplåter offentlig plats med nyttjanderätt genom avtal, utan den offentliga platsen upplåts genom Polismyndighetens tillståndsbeslut. Kommunen får däremot ta ut avgift för användningen av offentlig plats om polismyndigheten har lämnat tillstånd.

Ordningslagen och offentlig plats

I ordningslagen finns bestämmelser om när tillstånd krävs för att använda offentlig plats. Begreppet offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § ordningslagen. Med offentlig plats avses bland annat gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål. Det är alltså fråga om områden som är allmänt tillgängliga och avsedda för gemensamt behov. Med offentlig plats avses också andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Här uppställs inte krav på att landområdet ska vara detaljplanelagt. Däremot krävs att landområdet stadigvarande ska användas för allmän trafik. Med utrymmen inomhus avses sådant som innerorg och parkeringsgarage som används för allmän trafik. En kommun kan föreskriva att andra områden än de som anges ovan och som är tillgängliga för allmänheten ska jämnställas med offentlig plats vid tillämpning av ordningslagen och lokala föreskrifter.

Tillstånd att använda offentlig plats

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd från Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (se 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen). Att t.ex. sätta upp reklam på offentlig plats anses inte överensstämma med ändamålet för platsens användning, och kräver därför tillstånd.

Polismyndigheten ska som huvudregel inhämta yttrande från kommunen innan ett tillstånd ges. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas (kommunen har s.k. vetorätt). Om kommunen i sitt yttrande ställer upp villkor för sitt tillstyrkande får tillstånd meddelas bara om det förenas med dessa villkor (se 3 kap. 2 § ordningslagen). En kommuns yttrande behöver inte motiveras men kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Kommunen får ange de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik (3 kap. 15 § ordningslagen). Villkoren syftar till att tillgodose kommunens intressen som fastighetsägare eller som ansvarig för trafiken och den allmänna miljön. Villkoren kan till exempel avse skötseln av den offentliga platsen i syfte att underlätta snöröjning, renhållning, lednings- eller gatuarbeten. Villkoren som kommunen föreskriver ska tas in i Polismyndighetens tillståndsbeslut. Kommunen får inte ställa upp villkor om sådant som redan följer av lag eller annan författning eller som kan regleras med stöd av annan författning. Om Polismyndigheten finner att kommunen har ställt upp ett villkor för vilket den saknar befogenhet, kan Polismyndigheten i tillståndsärendet inte bortse från det. Yttrandet får då uppfattas som ett avstyrkande och Polismyndigheten ska då avslå tillståndsansökan. Ett tillstånd att använda offentlig plats kan inte förenas med villkor om innehåll i reklambudskap, då ett sådant villkor inte behövs för att tillgodose de intressen som anges i ordningslagen.

Lokala ordningsföreskrifter

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (3 kap. 8 § ordningslagen).

Lokala ordningsföreskrifter får emellertid inte angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som enligt ordningslagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (3 kap. 12 § ordningslagen).

Föreläggande, vite och tvångsutförande

Polismyndigheten får förelägga en innehavare av tillstånd att använda offentlig plats som inte följer lokala ordningsföreskrifter eller villkor som har ställts upp av en kommun för

tillstånd att använda offentlig plats, att vidta rättelse inom viss tid (3 kap. 19 § ordningslagen).

Föreläggande är avsett att utnyttjas som en sista utväg för att åstadkomma rättelse från den felandes sida. Polismyndigheten ska därför först söka åstadkomma rättelse genom tillsägelse. Föreläggande får därför utfärdas endast mot den som inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller som inte kan anträffas efter rimlig efterforskning.

För att ett föreläggande ska bli verkningsfullt är det nödvändigt att det finns olika påtryckningsmedel att tillgripa. Reglerna i ordningslagen gör det möjligt för Polismyndigheten att använda vitesförelägganden eller tvångsutförande på den försumliges bekostnad (3 kap. 20-21 §§ ordningslagen).

Återkallelse av polistillstånd att använda offentlig plats

Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd att använda en offentlig plats om ett villkor som gäller för tillståndet har åsidosatts i inte ringa mån och tillståndshavaren inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning (se 3 kap. 18 § första stycket 1 ordningslagen). Ett tillstånd får också återkallas om det är av särskild vikt för kommunen att det återkallas (se 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen).

Straff

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot villkor som en kommun har ställt upp för användande av offentlig plats enligt 3 kap. 15 § ordningslagen. Till penningböter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot lokala ordningsföreskrifter (se 3 kap. 22 § ordningslagen).

Reglering genom villkor i polistillstånd?

Den som vill använda en offentlig plats för uppförande av reklamanläggningar behöver ett tillstånd av Polismyndigheten. Kommunen är i de flesta fall remissinstans vid hantering av ansökningar om upplåtelse av offentlig plats. I dessa fall har kommunen möjlighet att ställa upp villkor för att tillgodose vissa i lagen angivna intressen som en kommun kan ha i fråga om skötseln av offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik. Kommunen får inte ställa upp villkor om sådant som redan följer av lag eller annan författning eller som kan regleras med stöd av annan författning.

Att motverka fossil reklam ingår inte i de intressen som en kommun har att bevaka med stöd av ordningslagen. Dessa företeelser är dessutom reglerade i annan lagstiftning eller kan regleras på annat sätt. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningen att det inom ramen för ordningslagen inte är möjligt att ställa upp villkor som tar sikte på innehållet i reklam.

Reglering genom lokala ordningsföreskrifter

Det är heller inte möjligt att reglera innehåll i reklam genom lokala ordningsföreskrifter. Sådana föreskrifter får en kommun bara meddela för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Föreskrifter kring reklambudskap kan inte betraktas som en ordningsfråga. Lokala ordningsföreskrifter måste även utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att tillämpa dem. Föreskrifterna måste således formuleras så att allmänheten kan förstå deras innebörd och de som övervakar efterlevnaden kan avgöra när föreskrifterna följs respektive överträds.

Reglering i avtal?

Kommunen har möjlighet att i vissa fall upplåta områden på stadens kvartersmark genom att ingå nyttjanderättsavtal. I dessa fall bedömer vi att det kan finnas ett utrymme att genom villkor i avtalet reglera innehåll i reklam. Sådana upplåtelser torde dock vara sällan förekommande.

En reglering i nyttjanderättsavtal skulle därför få en mycket begränsad effekt, eftersom stadens reklamplatser till övervägande del upplåts enbart genom Polismyndighetens beslut förenade med de villkor som en kommun eventuellt ställer upp.

Reklam och yttrandefrihet

Generella regler om marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486). I 5 § marknadsföringslagen finns ett allmänt krav på att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. God marknadsföringssed definieras som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter och näringsidkare vid marknadsföring av produkter. Med god affärssed avses i huvudsak det utomrättsliga normsystem som har utvecklats inom näringslivet, främst Internationella handelskammarens (ICC) grundregler för reklam, men även andra uppförande- och branschkode (prop. 2007/08:115 s 69-70). Det finns en rad specifika regleringar avseende viss typ av reklam, såsom reklam för tobaksvaror samt läkemedelsreklam och alkoholreklam. Särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel (s.k. spelreklam) finns i spellagen (2018:1138). Reglerna innebär olika begränsningar för spelreklam, bl.a. att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter samt att marknadsföringen inte får riktas särskilt till personer under 18 år. Någon särskild reglering avseende fossil reklam finns inte idag.

Yttrandefriheten, dvs. var och ens frihet gentemot det allmänna att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, gäller som utgångspunkt även för marknadsföring. Reglering som på ett eller annat sätt sätter gränser för spridande av reklam i samhället innebär begränsningar för yttrandefriheten. Det innebär bl.a. att de regler som finns i lagar såsom marknadsföringslagen och spellagen som ställer krav på och begränsar sättet för och innehållet i marknadsföring, har tillkommit efter en avvägning mot den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Detta är möjligt eftersom yttrandefriheten inte är en absolut rättighet. Det finns regleringar i våra grundlagar som öppnar upp för begränsningar för yttrandefriheten i lag.

Bestämmelser om yttrandefrihet finns i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Av RF framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet. Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radio och TV m.m. gäller vad som är föreskrivet i TF och YGL.

Det framgår av RF att yttrandefriheten får begränsas genom lag, men att det dock får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt 2 kap. 23 § RF får rätten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas.

TF är den grundlag som reglerar yttrandefriheten i tryckta skrifter. Reklam förekommer ofta i tryckta skrifter, vilket alltså innebär att sådan marknadsföring i princip kan komma att omfattas av TF:s regler. Det finns vissa undantag för skyddet enligt TF för just reklam, eftersom det faller utanför TF:s syfte att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen, men samtidigt är vissa åtgärder tveksamma när man ska bedöma om de är förenliga med TF eller inte. En sådan åtgärd som lyfts som exempel är generellt förbud mot kommersiell reklam för vissa varor. För att undanröja tveksamheter finns det en särskild bestämmelse i 1 kap. 12 § TF som listar specifika undantag. I 1 kap. 12 § TF står bl.a. att reglerna i TF inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror eller krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd. Bestämmelsen tar inte upp reklam för spel.

Grundlagsskydd för andra medier än tryckta skrifter finns i YGL. På samma sätt som gäller för TF kan marknadsföring ske i medier som omfattas av YGL och även den grundlagen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att lagstifta om reklam.

Slutsats

Reglering som på ett eller annat sätt sätter gränser för spridande av reklam i samhället innebär begränsningar för yttrandefriheten. Det betyder bl.a. att de regler som finns i lagar såsom marknadsföringslagen och spellagen som ställer krav på och begränsar sättet för och innehållet i marknadsföring innebär begränsningar för yttrandefriheten. Dessa regler har alltså tillkommit efter en avvägning mot den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

Mot denna bakgrund är det förvaltningens juridiska bedömning att både antagande av en riktlinje som förbjuder eller på annat sätt begränsar fossil reklam på stadens reklamplatser och den kommande tillämpningen av en sådan riktlinje riskerar att innebära en otillåten begränsning av yttrandefriheten och därmed strida mot grundlagen.

De flesta av stadens reklamplatser finns på offentlig plats. Polismyndighetens tillstånd enligt ordningslagen krävs när stadens offentliga platser upplåts för bland annat reklam. I de allra flesta fall är det endast Polismyndighetens tillstånd att använda offentlig plats som reglerar upplåtelsen. Det rör sig om ett myndighetsbeslut som kan förenas med villkor enligt ordningslagen. Enligt ordningslagens bestämmelser är det dock inte möjligt att genom villkor i ett tillstånd reglera innehåll i reklam.

Inte heller går det att genom lokala ordningsföreskrifter reglera innehåll i reklam på offentlig plats. En kommun får anta lokala ordningsföreskrifter, som är tillämpliga på alla platser inom kommunen som är offentlig plats, för att upprätthålla den allmänna ordningen. Det står dock klart att föreskrifter kring innehåll i reklambudskap inte kan betraktas som en ordningsfråga.

Av de skäl som framgår ovan gör förvaltningen bedömningen att det i princip inte är möjligt att införa riktlinjer med förbud mot fossil reklam på stadens reklamtavlor. Riktlinjer med förbud mot fossil reklam på stadens reklamplatser skulle, även om de infördes, enligt förvaltningens bedömning, få ingen eller en mycket begränsad verkan.

Camilla Wallin
Avdelningschef

Anders Ramsby
Förvaltningsdirektör