

2022-06-15  
Förvaltningsrättens mål nr 1543-22  
Kommunens dnr 22SBN158-4

Förvaltningsrätten i Falun

*Endast per e-post till*  
[forvaltningsrattenifalun@dom.se](mailto:forvaltningsrattenifalun@dom.se)

Till efterkommande av förvaltningsrättens föreläggande daterat den 29 april 2022 i dess mål nr 1543-22 inkommer Gävle kommun genom dess samhällsbyggnadsnämnd (kommunen) härmed med följande

## **YTTRANDE**

### **INSTÄLLNING OCH YRKANDE**

Kommunen bestrider bifall till överklagandet och yrkar för egen del att förvaltningsrätten ska avslå överklagandet.

### **GRUND**

Grunden för kommunens talan är att det överklagade beslutet<sup>1</sup> inte strider mot lag eller annan författning.

### **UTVECKLING AV TALAN**

#### Beslutets karaktär och kommunens befogenheter, m.m.

Kommunerna har i ordningslagen (1993:1617) givits ett betydande inflytande vid Polismyndighetens prövning av ansökningar om tillstånd att använda offentlig plats. Av 3 kap. 2 § första stycket framgår att Polismyndigheten inte får ge tillstånd när kommunen har avstyrkt ansökan. I lagkommentaren till denna bestämmelse uttalas att det i kommunens vetorätt ligger att denna också får avgöra vem av flera

---

<sup>1</sup> Samhällsbyggnadsnämndens beslut den 23 mars 2022 § 87 (dnr 22SBN73).

sökande som ska ges tillstånd.<sup>2</sup> Vidare framgår av 3 kap. 15 § att kommunen i sitt yttrande till Polismyndigheten kan ställa upp villkor för markanvändningen. Sådana villkor ska enligt 3 kap. 2 § första stycket anges i tillståndet. I lagkommentaren till 3 kap. 2 § ordningslagen uttalas vidare följande.

”Kommunernas möjlighet att ha inflytande på tillståndsprövningen vid användningen av offentlig plats har inte reglerats i detalj. De lokala förhållandena, liksom den politiska målsättningen inom kommunen, måste få spela in vid utformningen av villkoren. Avsikten är emellertid att villkor som kommunerna kan meddela i första hand ska ta sikte på sådana åtgärder som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin uppgift som ägare eller förvaltare av marken. Det kan vara fråga om villkor som syftar till att underlätta renhållning, ledningsdragning, gatuarbeten m.m. Ett villkor kan också ta sikte på vad som behövs för att tillgodose de kommunalpolitiska intressen som kommunen har att bevaka i fråga om markanvändning, stadsbilden och trafiken.”<sup>3</sup>

I kommunerna är det vanligt förekommande med policyer, riktlinjer eller dylikt (benämningarna varierar; i det följande används benämningen *riktlinjer*) i vilka kommunen bland annat redogör för sin uppfattning om vilka typer av upplåtelser av offentlig plats som är lämpliga respektive olämpliga och för de villkor som normalt ställs vid olika typer av upplåtelser. Det förekommer också på förhand beslutade villkorsbilagor som är avsedda att regelmässigt bifogas kommunens yttranden. I det följande avses med riktlinjer även sådana villkorsbilagor.

Enligt kommunens uppfattning fyller dylika riktlinjer i huvudsak två funktioner, de fungerar *dels*, och i första hand, som intern vägledning vid kommunens handläggning av yttranden enligt 3 kap. 2 § ordningslagen, *dels*, och i andra hand, som information till potentiella sökande och övrig allmänhet. Riktlinjer av detta slag utgör inte föreskrifter i regeringsformens mening och förutsätter därför – i motsats till vad

---

<sup>2</sup> Åberg, *Ordningslagen*, JUNO, version 4B, kommentaren till 3 kap. 2 §.

<sup>3</sup> Åberg, *Ordningslagen*, JUNO, version 4B, kommentaren till 3 kap. 2 §.

klaganden har anfört – inte heller stöd i ett särskilt bemyndigande.<sup>4</sup> Kommunen anser därför att det överklagade beslutet inte kan anses strida mot lag eller annan författning redan på den grunden att det i sig skulle vara otillåtet för en kommun att anta riktlinjer av aktuellt slag.<sup>5</sup>

### **Prövningen i detta mål**

Den grund som åberopats för överklagandet är 13 kap. 8 § första stycket fjärde punkten kommunallagen (2017:725) och de omständigheter som har åberopats tar sikte på denna bestämmelse. För att den åberopade besvärsgrunder ska vara tillämplig bör det enligt kommunens uppfattning normalt måste krävas att det finns en uttrycklig författningsbestämmelse som det kommunala beslutet strider emot.

Vid prövningen av i detta mål bör också beaktas att en sökande som är missnöjd med att kommunen avstyrkt dennes ansökan enligt 3 kap. 1 § ordningslagen, eller med att kommunen jämlikt 3 kap. 15 § ordningslagen har villkorat sitt tillstyrkande, har möjlighet att överklaga kommunens beslut med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning. I ett sådant mål skulle den klagande som stöd för sin talan kunna anföra att avstyrkandet hade skett på felaktiga grunder eller att de villkor som uppställts inte var förenliga med gällande lagstiftning, varefter domstolen hade haft möjlighet att pröva den rätts-tillämpning som skett i det enskilda fallet.

I detta mål är det i stället det överklagade beslutets förenlighet med lag och annan författning som ska prövas. Prövningen bör då begränsas till frågan om de beslutade riktlinjerna *i sig* uttryckligen strider mot någon viss bestämmelse i exempelvis ordningslagen eller annan författning.

Vid denna prövning är det också viktigt att riktlinjerna i fråga förstås utifrån sitt sammanhang. När kommunen bereds tillfälle att yttra sig

---

<sup>4</sup> Se Jermsten, *Regeringsformen*, 8 kap. 1 §, avsnitt 2, *Begreppet föreskrift*, Lexino 2022-01-01 (JUNO). Se också Lagrådets yttrande i prop. 2013/14:133 s. 77 f.

<sup>5</sup> En annan sak, som utifrån hur klaganden har utformat sin talan inte är föremål för prövning i detta mål, är att beslutet måste ha kommit till på ett lagligt sätt, inte får röra något som inte är en angelägenhet för kommunen och att det måste ha fattats av ett behörigt organ. Jfr rättsfallet RÅ 1990 ref. 9.

enligt 3 kap. 2 § ordningslagen ska kommunen ta ställning till *dels* om kommunen tillstyrker eller avstyrker ansökan, *dels* om ett tillstyrkande ska förenas med villkor enligt 3 kap. 15 § ordningslagen. Att det överklagade beslutets första *att*-sats inte gör någon uttrycklig distinktion mellan dessa moment innebär inte beslutet ska förstås som att alla de värderingskriterier och villkor som anges i tjänsteskrivelsen och villkorsbilagan alltid ska tillämpas vid varje led i kommunens bedömning.

### **Det överklagade beslutets förhållande till ett annat överklagat beslut**

Inom ramen för detta mål har klaganden anfört att kommunfullmäktiges beslut den 28 mars 2022 § 7 (dnr 22KS72) såvitt avser ändring av de lokala ordningsföreskrifterna, som är föremål för laglighetsprövning i förvaltningsrättens mål nr 1573–22, är rättsstridigt och att detta förhållande skulle ha avgörande betydelse också för lagligheten av det beslut som prövas i detta mål.

Som framgår av kommunens yttrande i nämnda mål bestrids att kommunfullmäktiges beslut skulle vara rättsstridigt i något avseende. Kommunen anser vidare att uthyrning av enpersonsfordon som huvudregel är tillståndspliktigt enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Kommunen har i sitt yttrande i nämnda mål utvecklat skälen för detta och det finns inte anledning att även i detta mål göra detta. Kommunen hänvisar emellertid till vad som i yttrandet har anförts i denna fråga.

Då uthyrning av enpersonsfordon som huvudregel är tillståndspliktigt enligt ordningslagen anser kommunen att även *om* förvaltningsrätten skulle komma fram till att kommunfullmäktiges beslut om ändring av de lokala ordningsföreskrifterna i något avseende skulle strida mot lag eller annan författning skulle det inte vara av någon avgörande betydelse detta mål. Oavsett vad som anges i de lokala ordningsföreskrifterna kan en kommun nämligen anta riktlinjer för sin tillämpning av bland annat 3 kap. 2 och 15 §§ ordningslagen.

## **Det överklagade beslutets närmare utformning och innehåll**

Klaganden har anfört att det överklagade beslutet i vart fall ska upphävas på den grunden att det inte uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet i fråga om tydlighet. Kommunen noterar att klaganden inte utvecklar närmare vad som avses med detta eller i vilken eller vilka lagar eller andra författningar som dessa krav stadgas.

Som tidigare påpekats har det överklagade beslutet inte formen av en föreskrift. Av detta följer att de av klaganden åberopade rättsfallen, RÅ 1992 ref. 75 och HFD 2018 ref. 75, är av i viss mån begränsad relevans. Samma krav i fråga om exakthet och tydlighet kan nämligen inte ställas på ett beslut om att anta riktlinjer som på ett beslut om en föreskrift.

Att det överklagade beslutet hänvisar till en tjänsteskrivelse och till beslutsunderlaget innebär enligt kommunens uppfattning inte att beslutet strider mot lag eller annan författning. Detsamma gäller den omständigheten att inte hela beslutsunderlaget finns omedelbart tillgängligt för allmänheten på internet.

Vad gäller utformningen i övrigt vill kommunen erinra om vad som tidigare anförts om att beslutet måste förstås mot bakgrund av den relevanta lagstiftningen. Exempelvis avses med maxantalet om 600 enpersonsfordon att kommunen när den yttrar sig enligt 3 kap. 2 § ordningslagen avser att avstyrka ansökningar som innebär att antalet upplåtelser av detta slag skulle komma att överstiga 600.<sup>6</sup> Kommunen anser sammanfattningsvis inte att det har visats att beslutet skulle innehålla någon otydlighet av ett sådant slag att det skulle innebära att det strider mot lag eller annan författning.

Klaganden har vidare anfört att det överklagade beslutet i vart fall strider mot lag eller annan författning då det innebär att

---

<sup>6</sup> Att detta gäller totalt och inte per aktör framgår av att det i det överklagade beslutet uttryckligen anges att upplåtelseerna ska begränsas till ett *maximalt antal fordon om totalt 600*.

*ovidkommande hänsyn* ska tas vid kommunens tillämpning av 3 kap. 2 § ordningslagen.

Kommunen delar uppfattningen att ovidkommande omständigheter inte ska läggas till grund för användningen av det så kallade kommunala vetot. Då det varken av lag eller förarbeten närmare framgår vilka omständigheter som skulle vara ovidkommande i sammanhanget bör utgångspunkten enligt kommunens uppfattning emellertid vara att kommunerna har ett betydande utrymme att själva bedöma vilka omständigheter som är av betydelse utifrån de intressen som kommunerna har att bevaka i sammanhanget.<sup>7</sup>

Kommunen anser att samtliga *värderingskriterier* som ingår i riktlinjerna är sådana att de åtminstone i vissa fall kan vara relevanta vid kommunens tillämpning av 3 kap. 2 § ordningslagen. Vidare är samtliga *villkor* som ingår i riktlinjerna sådana att de med stöd av 3 kap. 15 § ordningslagen kan anges som villkor för ett tillstyrkande. Som tidigare anförts är avsikten med villkorsbilagan i första hand att de villkor som anges i den ska anges som villkor vid tillstyrkanden. Det förekommer emellertid att kommunen innan den yttrar sig till Polismyndigheten har vissa kontakter med sökanden eller att sådana kontakter äger rum innan någon ansökan överhuvudtaget har lämnats in till Polismyndigheten. Om det då framkommer att en sökande inte har för avsikt att följa ett visst villkor, som är av sådant slag att det kan uppställas med stöd av 3 kap. 15 § ordningslagen, anser kommunen att det inte nödvändigtvis vore felaktigt att avstyrka ansökan på den grunden. Det kan därvid också nämnas att om kommunen åberopar sin vetorätt är kommunen inte tvingad att motivera sin avstyrkan.

Kommunen vill också återigen framhäva att frågan om huruvida det i ett enskilt fall vore felaktigt att exempelvis använda det så kallade kommunala vetot med hänvisning till någon viss del av riktlinjerna inte kan prövas inom ramen för detta mål. Prövningen i detta mål är begränsad till om klaganden har visat att det överklagade beslutet som sådant strider mot lag eller annan författning, varvid det också bör

---

<sup>7</sup> Se citat vid not 3.

krävas att beslutet uttryckligen strider mot någon viss bestämmelse. Prövningen omfattar inte heller huruvida det överklagade beslutet är lämpligt eller skäligt.

### **Det överklagade beslutet i förhållande till näringsfriheten**

Av 2 kap. 17 § regeringsformen följer att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Det finns ett stort antal författningar som i olika avseenden begränsar friheterna som nämns i 2 kap. 17 § regeringsformen. Då det – till skillnad för vad som gäller i fråga om flertalet andra av de fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. regeringsformen *inte* krävs att begränsningar av näringsfriheten sker genom lag – är dessa författningar av olika slag.

Som exempel på angelägna allmänna intressen anges i motiven miljö, säkerhet, utbildning och andra liknande intressen. Det kan konstateras att lagstiftaren redan genom införandet av tillståndskravet i 3 kap. 1 § ordningslagen har infört en begränsning av näringsfriheten med motivering att om offentliga platser fritt skulle få användas för olika ändamål skulle det uppkomma allvarliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen.

Det överklagade beslutet består av riktlinjer för kommunens framtida handläggning av yttranden och villkor enligt 3 kap. 2 och 15 §§ ordningslagen. Beslutet har inte formen av en föreskrift och det riktar sig inte heller till någon enskild. Det är därför svårt att se att beslutet skulle kunna anses utgöra en begränsning i någon enskilds rätt att driva näring eller utöva yrke. För det fall att förvaltningsrätten skulle vara av en annan uppfattning vill kommunen framhäva att syftet med beslutet ytterst är att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats, vilket får anses vara ett angeläget allmänt intresse. Något syfte att med beslutet ekonomiskt gynna vissa personer eller företag finns inte. Det

överklagade beslutet kan därför i vart fall inte anses utgöra en *otillåten* inskränkning av näringsfriheten.

### **Det överklagade beslutet i förhållande till EU-rätten**

Klaganden har gjort gällande att det överklagande beslutet, som det får förstås endast genom maxantalet om 600 fordon och villkoret om att sökandens kundtjänst ska kunna tillhandahålla service på bland annat svenska, skulle strida mot EU-rätten.

Kommunen bestrider detta och vill därvid först hänvisa till vad som tidigare har anförts om det överklagande beslutet varken har formen av en föreskrift eller är riktad till enskilda. Av detta torde i sig följa att beslutet knappast överhuvudtaget kan sägas utgöra ett hinder eller annat villkor som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheterna.

För det fall att förvaltningsrätten skulle vara av en annan uppfattning vill kommunen ändå framföra *att* det överklagade beslutet varken syftar eller leder till att aktörer på den aktuella marknaden från andra medlemsstater behandlas mindre förmånligt, *att* beslutet ytterst är motiverat av ett trängande allmänintresse; nämligen upprätthållandet av allmän ordning, *att* beslutet är ägnat att säkerställa förverkligandet av målsättningen med detsamma och inte heller går längre än vad som är nödvändigt *samt att* beslutet inte är diskriminerande.

### **Sammanfattning**

Som framgått av det ovan anförda anser kommunen inte att någon av de omständigheter som klaganden har åberopat före överklagandetidens utgång innebär att det överklagade beslutet i något avseende strider mot lag eller annan författning. Kommunen anser därför att överklagandet ska avslås.



GÄVLE KOMMUN  
Samhällsbyggnadsnämnden

.....

Daniel Olsson

Ordförande

.....

Mats Ivarsson

1:e vice ordförande

**Bilagor**

1. Utdrag från protokoll från samhällsbyggnadsnämndens sammanträde den 15 juni 2022, av vilket det framgår att detta yttrande har antagits av samhällsbyggnadsnämnden.