

2022-06-07  
Förvaltningsrättens mål nr 1573-22  
**Kommunens dnr**

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 1573-22 inkommer Gävle kommun genom dess kommunstyrelse (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**

#### **Disposition**

Det överklagade beslutet består i sak av två delar; *dels* en ändring av de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Gävle kommun, *dels* ett införande av en avgift om 1 200 kr per fordon och år för uthyrning av enpersonsfordon. Kommunen har valt att i skilda avsnitt utveckla sin talan avseende respektive del av beslutet.

---

<sup>1</sup> Kommunfullmäktiges beslut den 28 mars 2022, § 7 (dnr 22KS72).

## **Det överklagade beslutet såvitt avseende ändringen av de lokala ordningsföreskrifterna**

### Förhållandet till ordningslagen (1993:1617)

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

Kommunens uppfattning är att det får anses vara vedertaget att offentlig plats, såsom gator, vägar, torg och parker, är avsedda för allmän samfärdsel och inte för exempelvis uthyrning av enpersonsfordon. Att använda offentlig plats för sådan verksamhet stämmer därför inte överens med det ändamål som platserna har upplåtits för och kan inte heller anses vara allmänt vedertagen.<sup>2</sup> Av detta följer enligt kommunens uppfattning att användning av offentlig plats för uthyrning av enpersonsfordon normalt omfattas av tillståndskravet i 3 kap. 1 § ordningslagen.

Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen får en kommun meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.<sup>3</sup> Enligt motiven till ordningslagen ska begreppet ”den allmänna ordningen” ges en vidsträckt tolkning.<sup>4</sup> Valet av ett öppet bemyndigande ansågs av lagstiftaren ge kommunerna nödvändig flexibilitet avseende såväl hänsyn till lokala förhållanden som möjlighet att anpassa reglerna utifrån samhällsutvecklingen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Jfr Svea hovrätts dom av den 3 maj 2013 i mål nr B 2486–12.

<sup>3</sup> Här, och i det följande, bortses från att detta också förutsätter ett vidarebemyndigande av regeringen, något som har skett genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.

<sup>4</sup> Prop. 1992/93:210 s. 138 ff. och 152 f.

<sup>5</sup> Se bland annat SOU 1980 s. 190.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i rättsfallet HFD 2018 ref. 75 uttalat att bemyndigandet i 3 kap. 8 § ordningslagen ska förstås som att en föreskrift måste ha till syfte att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats och att detta i sin tur innebär att den ska ha till syfte att komma till rätta med, eller förebygga, någon typ av störning i det offentliga rummet. Domstolen uttalade vidare att kommunerna är oförhindrade att i förebyggande syfte meddela föreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar och att det således inte kunde krävas av en kommun att den presenterar någon utredning till stöd för att en föreskrift behövs.

Som framgår av beslutsunderlaget till det överklagade beslutet har den i målet aktuella föreskriften till syfte att komma till rätta med vad som har upplevts vara en störning i det offentliga rummet; nämligen de problem som uppstått i anledning av en storskalig och annars knapphändig reglerad uthyrning av enpersonsfordon.

Av 3 kap. 8 § ordningslagen följer vidare att det finns en nära koppling mellan begreppet offentlig plats och kommunernas möjligheter att meddela lokala ordningsföreskrifter. Med den formulering som HFD använde i 2018 års avgörande måste, som tidigare nämnades, syftet med sådana föreskrifter vara att komma till rätta med, eller förebygga, någon form av störning i det offentliga rummet, som i detta sammanhang får förstås motsvara offentlig plats. Av detta, och bemyndigandets ordalydelse, följer dock inte att en lokal ordningsföreskrift endast kan reglera sådana företeelser som rent faktiskt *äger rum* på offentlig plats.<sup>6</sup>

I fråga om den i målet aktuella föreskriften är det enligt kommunens uppfattning tillräckligt att konstatera att uthyrning av enpersonsfordon typiskt sett kan innebära störningar i det offentliga rummet, varför sådan verksamhet, om övriga förutsättningar är uppfyllda, kan regleras genom en lokal ordningsföreskrift.

---

<sup>6</sup> Jfr även Dunker, *Lokala ordningsföreskrifter*, Stockholms universitet, 2019, s. 99 f.

Enligt 3 kap. 12 § ordningslagen får en lokal ordningsföreskrift, bland annat, inte angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på annat sätt.

Klaganden har gjort gällande att den i målet aktuella föreskriften i själva verket reglerar någonting som är uttömmande reglerat i annan författning; nämligen *parkering*. Klaganden har därvid hänvisat till bland annat definitionen av parkering i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Enligt 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner är definitionerna i förordningen emellertid avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning som det föreskrivs i dessa. Förordningens definition av parkering är således inte avsedd att fungera som en allmän legaldefinition och kan därför enligt kommunens uppfattning inte heller göras gällande vid situationer som faller utanför sådana sammanhang där framförandet av fordon står i fokus. Kommunen vill härvid hänvisa till följande uttalande av Förvaltningsdomen i Stockholm där man på ett förtjänstfullt sätt redogör för den distinktion som bör göras mellan parkering och uppställande.

”Precis som för den allmänna platsen, som har ett specifikt ändamål med vilken den har upplåtits, finns det olika ändamål med hanteringen av ett fordon. Det är alltså en väsentlig skillnad mellan en cyklist som placerar sin cykel på torget medan denne utför ärenden och exempelvis elsparkcykeluthyraren som placerar ett flertal elsparkcyklar på torget för uthyrning till annan part. Det förra är ett led i framförandet av fordonet och det senare är ett led i en näringsverksamhet. Det är alltså syftet med placering av elsparkcykeln som är den bärande skillnaden och som föranleder en distinktion mellan parkering och uppställning. Nyttjande av offentlig plats för att exempelvis hyra ut elsparkcyklar är därmed enligt förvaltningsrättens mening inte likställt med parkering av fordon och regleras därigenom inte av regelverket för trafik.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom av den 2 maj 2022 i mål nr 33626-21, sida 6 i domen.

Den i målet aktuella föreskriften kan mot bakgrund av detta, och dess ordalydelse, inte anses vara en reglering av *parkering*, utan av uthyrning av enpersonsfordon. Någon annan relevant reglering av denna företeelse finns varken i ordningslagen eller annan författning och kan inte eller ske på något annat sätt.

Kommunen delar inte klagandens uppfattning att 3 kap. 1 och 12 §§ ordningslagen tillsammans skulle innebära utgöra ett hinder mot att i en lokal ordningsföreskrift införa ett tillståndskrav, som i vissa fall kan träffa även sådan tillfällig och begränsad användning av offentlig plats som är undantagen från tillståndskravet enligt 3 kap. 1 §. Kommunen delar inte heller uppfattningen att ett sådant förfarande skulle strida mot det hierarkiska förhållandet som gäller mellan olika slags författningar.

Klaganden har vidare, med hänvisning till det ovan nämnda rättsfallet HFD 2018 ref. 75, gjort gällande att den i målet aktuella föreskriften är alltför långtgående såväl geografiskt som tidsmässigt.

Kommunen vill framhäva att HFD i nämnda avgörande också uttalar att en kommuns bedömning bör underkännas endast *om det står klart* att en ordningsföreskrift är för långtgående eller för ingripande på den aktuella platsen samt att det finns en nära koppling mellan en föreskrifts sakliga innehåll och dess geografiska tillämpningsområde.

I fråga om den i målet aktuella föreskriften måste framhåvas att uthyrningsverksamhet av detta slag till sin natur är flyttbar och att det är därför möjligt att snabbt ändra inom vilket område som uthyrning sker samt att även om efterfrågan på enpersonsfordon får antas vara varierande under året kan ett oreglerat och obegränsat användande av marken oavsett årstid komma att orsaka påtagliga störningar och olägenheter. Kommunen anser mot denna bakgrund att den företeelse som den i målet aktuella föreskriften reglerar är av sådan karaktär att den typiskt sett kan anses innebära en störning, oavsett tidpunkt och plats. Föreskriften kan därför varken i tidsmässigt eller geografiskt hänseende anses ha fått ett mer vidsträckt tillämpningsområde än vad

som har varit påkallat. I vart fall kan det inte anses *stå klart* att ordningsföreskriften är för långtgående eller för ingripande.

Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående och vad som i övrigt framgår av beslutsunderlaget anser kommunen sammanfattningsvis det överklagade beslutet såvitt avseende ändringen av de lokala ordningsföreskrifterna ryms inom bemyndigandet i 3 kap. 8 § ordningslagen och därtill är förenligt med övriga relevanta bestämmelser i samma lag.

#### Förhållande till näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen

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.

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 motiveringen att om offentliga platser fritt skulle få användas för olika ändamål, skulle det uppkomma allvarliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen

Kommunen kan konstatera att 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 sådana begränsningar sker genom lag förekommer de i författningar av olika slag.

Kommunen överlämnar till förvaltningsrätten att bedöma huruvida den i målet aktuella föreskriften ska anses vara en begränsning av näringsfriheten i den mening som avses i 2 kap. 17 § regeringsformen. Om förvaltningsrätten skulle vara av den uppfattningen vill kommunen framhäva att föreskriften har meddelats med stöd av bemyndiganden i

lag och förordning, att den i likhet med det allmänna tillståndskravet enligt 3 kap. 1 § ordningslagen syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen, vilket får anses vara ett angeläget allmänt intresse, samt att det inte finns något syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Förskriften kan därför i vart fall inte anses utgöra en otillåten inskränkning av näringsfriheten.

### **Det överklagade beslutet såvitt avser införandet av en avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats**

Enligt 1 § första stycket lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (avgiftslagen) får en kommun, om tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen har lämnats i fråga om sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning, ta ut ersättning för användningen.

Sådan ersättning ska enligt 1 § andra stycket avgiftslagen utgå i form av en avgift med belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Vid bedömningen av den i målet aktuella avgiftens skälighet anser kommunen att särskilt följande omständigheter ska beaktas.

Under våren 2022 har det inkommit flera ansökningar till Polismyndigheten om att få bedriva uthyrning av enpersonsfordon i Gävle. Detta indikerar att den i målet aktuell avgiften i motsats till vad klaganden har anfört i vart fall inte uppgår till ett så högt belopp att den skulle göra det omöjligt att bedriva en lönsam uthyrningsverksamhet av detta slag.

Även om det är svårt för kommunen att göra någon närmare uppskattning av de merkostnader som förorsakats av varje enskild upplåtelse, det vill säga per fordon, står det klart att förekomsten av uthyrning av enpersonsfordon och den därpå följande användningen av offentlig plats förorsakar extra kostnader för kommunen.

Som framgår av beslutsunderlaget har kommunen under det arbete som föregick det överklagade beslutet gjort vissa jämförelser med andra kommuner. Den beslutade avgiften framstår vid en sådan jämförelse inte som anmärkningsvärt hög.

Sammanfattningsvis anser kommunen inte att den beslutade avgiften är oskäligen i den mening som avses i avgiftslagen.

### **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  
Kommunstyrelsen

.....  
Åsa Wiklund-Lång  
Ordförande

.....  
Helene Åkerlind  
1:e vice ordförande

### **Bilagor**

1. Utdrag från protokoll från kommunstyrelsens sammanträde den 7 juni 2022, av vilket det framgår att detta yttrande har antagits av kommunstyrelsen.