

Lars Svärd
Bisittargatan 25
129 44 HÄGERSTEN

Överklagande av Länsstyrelsens i Stockholms län beslut om att införa avgiftsplikt för fordon i Hägersten

Transportstyrelsens beslut

Med ändring av Länsstyrelsens i Stockholms län beslut bifaller Transportstyrelsen överklagandet och upphäver Stockholms kommuns beslut om lokala trafikföreskrifter om parkering mot avgift enligt bilaga 2.

Redogörelse för ärendet

Du har genom överklagandet av Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 23 februari 2018 i ärende med diarienummer 2581-6485-2018 (bilaga 1), fullföljt överklagandet av Stockholms kommuns lokala trafikföreskrifter om parkering mot avgift i området Hägersten enligt bilaga 2. Överklagandet avser i denna del 193 lokala trafikföreskrifter.

Till stöd för överklagandet anför du bland annat följande.

Jag har överklagat den införda parkeringsavgiften av Stockholm Stad på gatorna i Hägersten.

I min överklagan vidhåller jag vad jag tidigare anført att avgiftsbelägga samtliga bostadsgator i Hägersten strider mot 2 § i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats mm då parkeringsavgiften inte är nödvändig för att ordna trafiken.

I Transportstyrelsens beslut den 20 december 2018 i ärendet TSV 2018-1924 fastställer Transportstyrelsen efter en samlad bedömning

att parkeringsavgifterna inte behövs för trafikens ordnande på gatorna i Bromma. Även i Hägersten har kommunen underlåtit att försöka få till stånd en reglering av trafiken på andra sätt än införande av parkeringsavgifter. Då förhållandena är likartade i Hägersten som i Bromma yrkar jag på att de lokala trafikföreskrifterna avseende parkeringsavgifter upphävs även i Hägersten.

Stockholms kommun har tagit del av överklagandet och inkommit med ett yttrande. Du har tagit del av kommunens yttrande.

Du har i skrivelse fått frågan om på vilket sätt du berörs av de aktuella lokala trafikföreskrifterna och har då uppgett ett antal skäl. Du har även begärt ett interimistiskt beslut om upphävandet av avgiftsplikten.

Kommunen har i en skrivelse yttrat sig om klagorätten, deras utredning och vilken utredningsskyldighet kommunen har när de fattar beslut. Denna skrivelse har även kommunicerats med dig.

Skäl för beslutet

De 63 avvisade lokala trafikföreskrifterna

I skrivelse den 19 februari 2019 har du förtydligat att ditt överklagande omfattar samtliga gator du åberopat i överklagandet till länsstyrelsen dvs. 193 gator och de ytterligare 63 gator som finns förtecknade i bilagan till länsstyrelsens beslut.

Stockholms kommun har den 13 februari 2018 i ärende med dnr T2018-00412 avvisat överklagandet av de 63 föreskrifterna som för sent inkommit. Stockholms kommun har också i mejl meddelat att kommunen i yttrande till länsstyrelsen redan rättidsprövat dessa föreskrifter, skrivelse den 13 februari 2018, T2018-00412. Stockholms kommuns beslut att avvisa överklagandet av dessa föreskrifter har inte prövats av länsstyrelsen och överklagandet i denna del kommer därför överlämnas till länsstyrelsen för handläggning.

Klagorätt

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor framgår att en nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen. Styrelsens beslut får inte överklagas.

I 42 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om de har gått honom eller henne emot.

Transportstyrelsens bedömning

Det saknas regler i speciallagstiftning om vem som får överklaga ett beslut om lokala trafikföreskrifter. Av 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor framgår enbart vilka beslut som får överklagas och till vilken myndighet de aktuella besluten överklagas till. De aktuella besluten om lokala trafikföreskrifter är sådana beslut som kan överklagas.

Bestämmelser om lokala trafikföreskrifter riktar sig inte till någon enskild utan är att betrakta som normgivning. Detta har fastslagits av Kammarrätten i Stockholm i dom den 6 november 2018 i mål nr 6980-18. Av domen framgår att utmärkande för normbeslut är att de har utformats på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. Beslut om trafikföreskrifter bedömdes vara typexempel på normbeslut som utformas på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar på en obestämd krets av adressater och som syftar till att vara normerande.

Av förarbetena till förvaltningslagen framgår bland annat följande vad avser normbesluts överklagbarhet. Ett normbeslut syftar typiskt sett till att vara normerande, dvs. påverka handlingsmönstret, hos en obestämd krets av adressater (allmänheten). Sådana beslut kan därför normalt antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Ett sådant beslut omfattas därför av tillämpningsområdet för den allmänna bestämmelse om besluts överklagbarhet som föreslås tas in i den nya förvaltningslagen. Eftersom regeringen föreslår att avvikande föreskrifter i en annan lag eller förordning ska ha företräde framför förvaltningslagen, kommer överklagandeförbudet i myndighetsförordningen emellertid fortsätta att gälla oberoende av om det införs en undantagsregel i den nya lagen.

Det förekommer också normbeslut där verkningarna typiskt sett uppkommer bara för en snävare personkrets utan att beslutet därför förlorar sin karaktär av allmängiltig norm. Normbeslut som riktar sig till allmänheten är enligt svensk rättstradition som huvudregel inte överklagbara. Det sammanhänger bl.a. med att sådana beslut till sin karaktär avviker från det individorienterade system som utmärker förvaltningsförfarandet. Förvaltningsbeslut anger i stället mera konkret vilka besluten riktar sig till och syftet är att ge rättsskydd åt dem som träffas av effekterna av ett beslut i ett enskilt fall. Om en viss typ av normbeslut påverkar enbart ett mindre antal enskilda och alltså ligger nära ett individuellt förvaltningsbeslut, kan det ibland finnas skäl att överväga om dessa normbeslut bör kunna överklagas. Som utredningen pekar på är det tänkbart att sådana frågor skulle kunna uppkomma i fråga om exempelvis viss reglering avseende begränsade markområden eller vissa bestämmelser om hantering av varor, som produceras av ett fåtal näringsidkare. (Prop. 2016/17:180 s 257)

Typiskt sett kan allmänna intressen inte i sig grunda klagorätt (se RÅ82 2:21). Detta innebär att det du anför om att beslutet berör dig i egenskap av kommuninvånare och därmed berörs av beslut som inte är förenligt med gällande lagar och föreskrifter inte ensamt kan ge dig saklegitimation. Till detta måste du ha ett enskilt intresse i saken, som i och för sig kan grunda sig i allmänna intressen. Detta blir särskilt viktigt vad avser normbeslut där kretsen av personer som kan överklaga annars blir obegränsad.

Förutom att ha saklegitimation, alltså att beslutet angår dig, krävs för klagorätt att beslutet har gått dig emot. Enligt praxis ska detta krav tolkas generöst (se HFD 2015 ref. 73).

De 193 överklagade lokala trafikföreskrifterna reglerar avgiftsplikt för parkering på gator och vägar i stadsdelen Hägersten. Du är boende på Bisittargatan i stadsdelen Hägersten och har anförts att du har en dotter och bekanta i området som du besöker samt att du har en bil. Transportstyrelsen konstaterar att frågan om din rätt att överklaga eller i vilken omfattning du har klagorätt inte har ifrågasatts av länsstyrelsen. Det har i vart fall inte kommit till uttryck i länsstyrelsens beslut.

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan vad avser klagorätt bedömer Transportstyrelsen att i vart fall de 193 lokala trafikföreskrifter om avgiftsplikt för parkering av fordon inom stadsdelen Hägersten får anses angå dig. Av vad som har anförts i överklagandet, att du anser att parkeringsavgiften inte behövs på samtliga gator, får anses innebära att beslutet går dig emot. Du har därför ett berättigat intresse att få dessa särskilda trafikregler prövade. Till detta ska också tilläggas att du hade intressen som beaktades av kommunen i samband med utredningen inför beslut, t.ex. frågor om boendeparkering och omfördelning av gatuparkering till andra prioriterade funktioner (se t.ex. Förslag till parkeringsstrategi).

Transportstyrelsen tar därför upp överklagandet för prövning i sin helhet vad gäller de 193 lokala trafikföreskrifterna.

Lokala trafikföreskrifter om avgiftsplikt i Hägersten

Tillämpliga bestämmelser

Av 2 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (KAL) framgår bland annat att kommunen får ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering i den omfattning som behövs för att ordna trafiken.

I 3 kap. 49 a § första stycket trafikförordningen (1998:1276) anges att det på allmän plats inom tätbebyggt område där kommunen är huvudman för

hållande av allmänna platser och inom vägområde för allmän väg får fordon parkeras högst 24 timmar i följd på vardagar, utom vardag före sön- och helgdag.

Av 10 kap. 1 § trafikförordningen framgår bland annat att särskilda trafikregler får meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng. Särskilda trafikregler om stannande eller parkering får även meddelas genom lokala trafikföreskrifter för samtliga vägar som inte är enskilda inom ett visst område. Sådana föreskrifter får bland annat avse tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse från bestämmelserna i 49 a § första stycket. Vidare anges att de får avse tidsbegränsning, avgiftsplikt eller andra villkor för parkering. Av 10 kap. 3 § framgår bland annat att kommunen meddelar lokala trafikföreskrifter för samtliga vägar inom tätbebyggt område om föreskrifterna rör färdhastighet, stannande eller parkering.

I 23 § första stycket förvaltningslagen anges följande. En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Transportstyrelsens bedömning

Aktuella sträckor ligger inom område som Stockholms kommun genom lokala trafikföreskrifter förklarats vara tätbebyggt område.

Stockholms kommun har bifogat följande underlag till Transportstyrelsen:

- Förslag till parkeringsstrategi.
- Samlat underlag om parkering.
- Förslag till plan för gatuparkering.
- Parkeringsstrategi och plan för gatuparkering. Investeringar för genomförande av plan för gatuparkering. Utlåtande 2016:112 RVII (Dnr 171-672/2016).
- Utlåtanden daterad den 1 april 2016 (dnr T02012-310-02254).

I 23 § förvaltningslagen anges att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, den så kallade officialprincipen. När Stockholms kommun fattade beslut om de lokala trafikföreskrifterna gällde ännu den äldre förvaltningslagen (1986:223) som saknade en motsvarande uttrycklig bestämmelse. Nuvarande 23 § förvaltningslagen innebär dock en kodifiering av redan gällande praxis varför kommunens utredningsansvar inte var lägre då än om beslutet hade fattats idag, se Kristina Almström, *Förvaltningslagen en kommentar* s 151 f. Bestämmelsen innebär att myndigheten har det yttersta ansvaret för att se till

att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Omfattningen av utredningsåtgärderna kan därvid variera med hänsyn till ärendets karaktär.

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning som gäller när förvaltningsmyndigheter under regeringen meddelar föreskrifter kan ses om ett förtydligande av officialprincipen. I förordningen finns bland annat bestämmelser om att myndigheten så tidigt som möjligt ska utreda reglernas kostnadsmissiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Även om förordningen inte är tillämplig när en kommun meddelar föreskrifter finns det inget hinder mot att kommunen tillämpar dess principer i relevanta delar, särskilt när det gäller mer omfattande normbeslut.

Ett beslut om att meddela lokala trafikföreskrifter innebär rättsverkningar för samtliga trafikanter på vägen och enligt Transportstyrelsen är de aktuella föreskrifternas konsekvenser inte obetydliga. Av 2 § KAL framgår bland annat att kommunen får ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering i den omfattning som behövs för att ordna trafiken. Kommunen behöver således utreda om den aktuella avgiften behövs för att ordna trafiken. Att kunna påvisa att det föreligger ett problem redan idag är ett sätt att visa på behovet, men mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 december 2018 (HFD 2018 ref. 75) är det inte ett krav att kommunen visar att det förekommit sådana problem med trafikens ordnande som motiverar en avgift.

Transportstyrelsen konstaterar dock att i den nämnda 2 § KAL ska föreligga ett behov att ordna trafiken. Kommunen måste således kunna visa att en bedömning gjorts kring behovet eftersom ett krav för att kunna ta ut en avgift är att det föreligger ett behov att ordna trafiken. Att det åligger kommunen att bedöma behovet av den aktuella regleringen kan också utläsas av HFD 2018 ref 75.

Som Transportstyrelsen förstår är kommunens intentioner beträffande trafikens ordnande i stora drag att få omsättning på parkeringsplatser i Stockholm, uppnå målen med 15 % lediga parkeringsplatser och bättre framkomlighet för alla trafikanter. Hur denna intention hör ihop med just Hägersten har inte redogjorts närmare för i utredningen. Det är därför svårt att utläsa av utredningen hur kommunen har bedömt behovet av parkeringsavgifter i Hägersten för trafikens ordnande i förhållande till vad som redovisats om behovet i kommunen i allmänhet. Transportstyrelsen anser att kommunen behöver på ett tydligare sätt visa att det föreligger ett behov för regleringen på de aktuella gatorna i Hägersten. Detta också mot bakgrund av det stora antal gator och den geografiska spridningen som

kommunen reglerat. De strategier, planer och annat underlag som kommunen skickat in till Transportstyrelsen kan därför inte anses visa att det föreligger behov av lokala trafikföreskrifter om avgiftsplikt för parkering av fordon för trafikens ordnande.

Vid en samlad bedömning anser Transportstyrelsen att det av utredningen i ärendet inte framgår att avgifterna behövs för trafikens ordnande på de aktuella gatorna i Hägersten. Med bifall till överklagandet ska därför de 193 lokala trafikföreskrifter som anges bilaga 2 upphävas. Begäran om interimistiskt beslut förfaller därmed.

Överklagande

Detta beslut får enligt 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor inte överklagas.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningsdirektör Petra Wermström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog verksamhetsjuristen Cecilia Malm samt utredarna Lena Martell och Lars Hammar, den senare föredragande.



Petra Wermström

Bilagor

1. Länsstyrelsen i Stockholms län beslut den 23 februari 2018
2. Förteckning över överklagade lokala trafikföreskrifter