

## Nr 16

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. ävensom i ämnet väckta motioner.*

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 26 april 1957 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 157, vari Kungl. Maj:t, under åberopande av ett propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för den 29 mars 1957, föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

### **Lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.**

Härigenom förordnas som följer.

#### 1 §.

Har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § allmänna ordningsstadgan sägs för ändamål, varom i 2 § av stadgan förmåles, må kommun, därest platsen står under dess förvaltning, uttaga skälig avgift för upplåtelsen enligt grunder, som beslutas av kommunens fullmäktige.

#### 2 §.

För rätt att under begränsad tid begagna av kommun för allmän parkeering upplåten plats å gata, torg eller annan allmän plats må kommunen, där så finnes påkallat för trafikens ordnande, uttaga avgift med det belopp, som erfordras för att tillgodose sagda ändamål. Grunder för beräkning av sådan avgift beslutas av kommunens fullmäktige.

#### 3 §.

Fullmäktiges beslut enligt 1 eller 2 § skall för att vinna bindande kraft underställas länsstyrelsen, som äger att beslutet helt eller delvis fastställa eller ock ogilla.

Mot länsstyrelsens beslut må talan föras hos Konungen genom besvär.

## 4 §.

Vad i denna lag sägs om kommun skall äga motsvarande tillämpning för municipalsamhälle, där byggnadslagens bestämmelser för stad skola tillämpas.

## 5 §.

Konungen äger meddela närmare föreskrifter angående tillämpningen av denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 jar uari 1958.

---

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft de i anledning av propositionen väckta, till konstitutionsutskottet hänvisade lika lydande motionerna nr 505 i första kammaren av herr *Lundström* och nr 657 i andra kammaren av herr *Carlsson* i Stockholm.

I motionerna hemställes, »att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 157 måtte för sin del besluta ett tillägg i 2 § av innehåll, att kommun må uttaga avgift med det belopp som erfordras för täckande av självkostnaderna för avgiftsbelagd parkeringsplatsmätare samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig lagtext».

Beträffande motiveringen för det genom propositionen framlagda förslaget samt för motionärernas hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet samt till motionerna.

Till utskottet har i ärendet inkommit en den 29 april 1957 dagtecknad skrivelse från Motorförarnas helnykterhetsförbunds förbundsstyrelse.

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Sedan lång tid tillbaka ha kommunerna ansett sig äga mot avgift upplåta allmän plats för försäljningsändamål och liknande såsom t. ex. för kiosker, tidningsstånd, bensinstationer, korv- och glasstånd (avgifter för utnyttjande av gatumark). Det i propositionen framlagda lagförslaget avser att reglera rätten att uttaga avgifter för dylika upplåtelser. Avgifterna föreslås skola utgå enligt grunder som bestämmas av kommunens fullmäktige.

I propositionen föreslås vidare rätt för kommun att uttaga avgift för parkering i vissa fall. Parkeringsavgifterna skola bestämmas i samma ordning som de ovannämnda avgifterna och kunna utgå med differentierade belopp.

---

Förslaget behandlas i det följande först i vad avser avgifter för utnyttjande av gatumark och därefter i vad avser parkeringsavgifter.

## I. Avgifter för utnyttjande av gatumark

Enligt 49 § *byggnadslagen den 30 juni 1947* ankommer det på staden att iordningställa och till allmänt begagnande upplåta gata eller annan allmän plats inom område, som ingår i stadsplan. Underhåll av gata eller annan allmän plats åvilar enligt 74 § byggnadslagen med vissa undantag staden.

Nu omnämnda bestämmelser gälla liksom byggnadslagens bestämmelser om stad i övrigt enligt 88 § byggnadslagen köping och annat samhälle, där vid byggnadslagens ikraftträdande bestämmelserna för stad i 1931 års stadsplanelag skulle tillämpas. Dessutom äger Konungen enligt 90 § förordna, att vad i lagen stadgas för stad skall äga motsvarande tillämpning för tätare befolkad ort på landet. Är vad som stadgas om iordningställande och upplåtande till allmänt begagnande av gata eller annan allmän plats oskäligt betungande för samhälle, som här avses, äger Konungen dock medgiva lindring.

Om upplåtelse och nyttjande av mark, som enligt byggnadsplan är avsedd till väg eller annan allmän plats, äro bestämmelser givna i 112—118 §§ byggnadslagen.

*I ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868* finnas vissa bestämmelser om nyttjande av allmän plats. § 1 innehåller regler om allmänna försäljningsplatser. Upplåtandet av dylika platser tillkommer stadsfullmäktige. I § 2 givas vissa bestämmelser om ordningen på gator eller andra allmänna platser än dem, som avses i § 1. Där får icke utan magistratens tillstånd försäljning bedrivas från stånd, bord eller dylikt, eller så att den på stället framgående rörelsen därigenom hindras eller uppehålles. Utan magistratens särskilda tillstånd få icke byggnadsmaterialier, ved, handels- eller hantverksvaror, åkdon eller annat gods uppläggas eller utställas på gata eller annan allmän plats än den, som för sådant ändamål av stadsfullmäktige eller annan behörig myndighet anvisats. Stadgan reglerar tillika vilken myndighet som i Stockholm och i stad där magistrat saknas skall meddela tillstånd varom här är fråga. Vidare kan stadgans föreskrifter i tillämpliga delar göras gällande för köping och andra mera tätbefolkade samhällen.

Den nya *allmänna ordningsstadgan av den 14 december 1956* träder i kraft den 1 januari 1958, då 1868 års ordningsstadga för rikets städer upphör att gälla. Även den nya ordningsstadgan innehåller bestämmelser om nyttjande av allmän plats.

I 2 § stadgas sålunda, att allmän plats inom stadsplanlagt område i stad, köping och annat samhälle, där byggnadslagens bestämmelser för stad äga tillämpning, icke må begagnas för upplag eller avstjälplning eller tagas i an-

språk för försäljningsstånd, ställningar och dylikt, såframt ej tillstånd därtill lämnats av polismyndigheten eller, såvitt angår upplåtelse för försäljningsändamål, i Stockholm av överståthållarämbetet. Ej heller eljest må allmän plats, som nyss nämnts, utan tillstånd av polismyndigheten nyttjas på sätt som icke överensstämmer med det ändamål, för vilket den upplåtits eller anvisats eller som ej är allmänt vedertaget. Vad sålunda stadgas om ianspråktagande av allmän plats för försäljningsändamål skall dock icke gälla i fråga om salutorg och liknande plats, som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats. Innan tillstånd meddelas, skall yttrande inhämtas från den kommunala nämnd eller styrelse, som kommunen bestämt. Därest denna avstyrker, må tillstånd ej meddelas. I fråga om allmänna vägar skola nämnda föreskrifter äga tillämpning endast såvitt avser åtgärd, som ej är reglerad i lagen om allmänna vägar.

Allmänna ordningsstadgan innehåller vidare en definition av begreppet allmän plats. Sålunda sägs i 1 § första stycket att med allmän plats förstås i stadgan gata, torg, park och annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, för allmänheten tillgänglig del av hamnområde samt allmän väg ävensom annat område, som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel.

Enligt 1 § andra stycket må i lokal ordningsstadga bestämmas, att andra till allmänt begagnande upplåtna områden än i första stycket sägs vid tillämpningen av de allmänna ordningsföreskrifterna i stadgan ävensom av föreskrift i lokal ordningsstadga skola vara likställda med allmän plats.

Föreskrifter om avgifter för begagnande av allmän plats finnas endast i kommunallagarna. I 74 § *kommunallagen den 18 december 1953* stadgas, att fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som äro gjorda till dess betjänande, skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse. Det tillägges i andra stycket, att fastställelse av beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter dock må meddelas av myndighet, som Konungen därtill förordnar. Konungen må jämväl föreskriva, att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga intäkter må användas allenast för rörelsens direkta behov, där ej myndighet, som Konungen därtill förordnar, medgiver, att medlen användas för annat ändamål.

Ifrågavarande bestämmelse i kommunallagen hade i huvudsak samma utformning i motsvarande stadgande i lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet.

Kommunallagen av år 1953 gäller icke Stockholm, utan där gäller lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm. I 63 § första stycket

c) och andra stycket av denna lag finnas bestämmelser, som ha samma utformning som de förut gällande bestämmelserna i lagen om kommunalstyrelse på landet.

Den 1 mars 1957 har ny kommunallag för Stockholm utfärdats. Den nya lagen träder i kraft den 1 januari 1958. Nu ifrågasvarande bestämmelser ha upptagits så gott som oförändrade i den nya lagen (78 §).

Vad som skall förstås med begreppet den allmänna rörelsen, varom såsom framgått av det ovanstående talas i kommunallagarna, torde ej vara fullt klarlagt. Enligt rättspraxis ha som avgifter å den allmänna rörelsen godtagits torg- och parkeringsavgifter, hamnavgifter och bropenningar. Hit torde vidare höra t. ex. sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. Vidare må nämnas att enligt den praxis som utbildat sig vid fastställelseprövningen avgifter å den allmänna rörelsen endast få täcka kommunens självkostnader men icke lämna något överskott.

Frågan om kommuns rätt att med nyttjanderätt upplåta gata, torg, park eller annan allmän plats, som tagits i anspråk för sitt ändamål, samt betinga sig ersättning för dylik nyttjanderätt har ur olika synpunkter varit föremål för bedömande i ett flertal mål såväl i högsta domstolen som i regeringsrätten. En kortfattad redogörelse för de viktigaste avgörandena lämnas i propositionen (sid. 9—11).

Av redogörelsen torde framgå, att kommun icke äger utan uttryckligt stöd i lag uttaga ersättning för upplåtelse av allmän mark och att kommun ej heller ansetts ha rätt att genom civilrättsliga avtal tillförbinda rörelseidkarna att erlägga avgift för sådan upplåtelse. De enda bestämmelser, som reglera kommuns rätt att avgiftsbelägga ifrågasvarande upplåtelser, äro kommunallagarnas stadganden om avgifter å den allmänna rörelsen. Enligt den rättspraxis som utbildats på området torde avgifter å upplåtelse för försäljningsändamål och liknande av annan allmän plats än salutorg och likartad plats, som i vederbörlig ordning anvisats till allmän försäljningsplats, icke vara att hänföra under nyssnämnda stadganden i kommunallagarna.

Oaktat den ovisshet angående lagligheten att uttaga senast omförmälda avgifter (avgifter för utnyttjande av gatumark), som blivit en följd av domstolarnas ståndpunkt, ha kommunerna i stor utsträckning gjort dylika avgiftsbelagda upplåtelser av allmän mark. I vilken omfattning detta förekommit framgår av de uppgifter, som lämnats i propositionen (sid. 11—16) från en år 1948 verkställd undersökning.

*Svenska stadsförbundet* hemställde i skrivelse den 20 juni 1949 — med hänvisning till att gällande lagstiftning icke syntes medge städerna att uttaga avgifter å gatuhandeln — att åtgärder snarast möjligt måtte vidtagas för reglering av rätten att idka försäljning å gata.

Genom beslut den 11 november 1949 uppdrog därefter *Kungl. Maj:t* åt en särskild utredningsman att inom inrikesdepartementet verkställa utredning av frågan om kommuns rätt att uttaga avgifter för nyttjande av till allmänt begagnande upplåten allmän plats jämte därmed sammanhängande spörsmål samt att framlägga de förslag till författningsbestämmelser som utredningen föranledde.

Den 2 januari 1956 avlämnade *utredningsmannen* en promemoria (stencilerad) angående den verkställda utredningen jämte utkast till författningsbestämmelser. Utredningsmannens utkast innebar i huvudsak, att kommun skulle äga rätt att med enskild ingå avtal om nyttjanderätt till visst område av allmän plats, som stode under kommunens förvaltning, och att därvid betinga sig den ersättning, som i varje särskilt fall kunde anses skälig med hänsyn till upplåtelsens ändamål och den vinst, som nyttjanderättshavaren kunde beräknas erhålla genom upplåtelsen. Nyttjanderättshavaren erhöll vidare rätt att påkalla länsstyrelsens prövning av att den avtalade ersättningen ej vore uppenbart oskälig. Bestämmelserna skulle icke äga tillämpning beträffande upplåtelse av torghandelsplats eller annan upplåtelse, som avsåge till den allmänna rörelsen å den allmänna platsen hänförligt ändamål.

Utredningsmannens promemoria remitterades till ett stort antal myndigheter och organisationer, däribland hovrätten för Nedre Norrland, statskontoret, byggnadsstyrelsen, kommerskollegium, kammarkollegiet, överståthållarämbetet och Svenska stadsförbundet. I så gott som samtliga yttranden vitsordades, att det vore rimligt och skäligt att kommunerna finge rätt att uttaga viss avgift för upplåtelse av ifrågavarande slag, och från många håll framhölls, att den avgiftsbeläggning för utnyttjande av gatumark, som sedan lång tid tillbaka förekomme, nu borde lagfästas. Beträffande spörsmålet hur denna fråga borde lösas rådde emellertid delade meningar. De flesta remissinstanserna tillstyrkte att frågan löstes ungefär efter de riktlinjer, som utredningsmannen föreslagit, men åtskilliga remissinstanser, särskilt de som mera ingående behandlat utredningsmannens förslag — såsom *byggnadsstyrelsen*, *kommerskollegium* och *överståthållarämbetet* — avstyrkte eller intogo en mycket tveksam hållning mot den av utredningsmannen föreslagna lösningen. En del av de negativt inställda remissinstanserna förordade, att frågan måtte göras till föremål för en ny mera allsidig utredning, vid vilken även borde upptagas frågan om avgifter å den allmänna rörelsen enligt 74 § kommunallagen. Även *hovrätten för Nedre Norrland* ansåg att frågan om avgifter å den allmänna rörelsen och omfattningen och utformningen av underställningsskyldigheten borde göras till föremål för utredning. Därest frågan nu skulle lösas utan ytterligare utredning ansåg *hovrätten* — liksom *Svenska stadsförbundet* — att detta borde ske genom ändring i eller tillägg till kommunallagen. *Kammarkollegiets* majoritet för-

ordade en särskild lag med en helt annan principiell innebörd än den utredningsmannen föreslagit. Den av utredningsmannen konstruerade befogenheten för kommunerna i ifrågavarande avseende ansåg kammarkollegiet (majoriteten) vara principiellt oriktig. Enligt kollegiets mening borde den kommunala befogenhet, som här eftersträvades, i stället utformas som en rätt för kommun att uttaga viss avgift i de fall, där enligt ordningsstadgan tillstånd till nyttjande meddelades beträffande allmän plats. Med en sådan utformning fölle det sig naturligt, att skäligheten av den uttagna avgiften kunde av tillståndshavaren bringas under länsstyrelsens prövning.

En sammanfattning av utredningsmannens förslag och av de däröver avgivna remissyttrandena lämnas å sid. 16—38 i propositionen.

På grund av den kritik, som sålunda framkommit vid remissbehandlingen, befanns det, att utredningsmannens förslag icke utan väsentliga omarbetningar kunde läggas till grund för lagstiftning i ämnet. Med hänsyn till den rådande ovissheten på ifrågavarande område och då från kommunalt håll kraftigt understrukits angelägenheten av att frågan snarast bringades till en lösning ansåg chefen för inrikesdepartementet — oavsett den av vissa remissinstanser uttalade önskvärdheten av en ny, mera allsidig utredning av problemet — det angeläget att försöka undvika det ytterligare uppskov, som en ny utredning skulle innebära. I stället överarbetades inom inrikesdepartementet det av utredningsmannen framlagda lagförslaget med beaktande av de av remissinstanserna framförda synpunkterna. Därvid utarbetades en den 15 januari 1957 dagtecknad *departementspromemoria*, innefattande ett nytt förslag jämte tillhörande motivering m. m. Enligt departementspromemorian föreslogs att kommunerna genom en särskild lag skulle — där jämlikt 2 § allmänna ordningsstadgan tillstånd lämnades att för ändamål som avsåges i nämnda paragraf taga i anspråk allmän plats, som stode under kommuns förvaltning — tillerkännas rätt att för markuppåtelsen i fråga uttaga skälig avgift enligt grunder som beslutades av kommunens fullmäktige. Vidare föreslogs att fullmäktiges beslut för att vinna bindande kraft skulle underställas länsstyrelsens prövning och fastställelse. Den nya lagstiftningen avsågs genom sin utformning icke omfatta upplåtelser, som vore att hänföra till den allmänna rörelsen och sålunda reglerades av 74 § kommunallagen.

De remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian — *kammarkollegiet*, *kommerskollegium*, *överståthållarämbetet* och *Svenska stadsförbundet* — konstaterade samtliga att de erinringar som framförts mot utredningsmannens förslag beaktats i departementspromemorian. De tillstyrkte därför i huvudsak eller lämnade utan erinran det i promemorian upptagna förslaget.

### Allmänna och principiella frågor

I *departementspromemorian* behandlades till en början vissa allmänna synpunkter på förevarande lagstiftningsfråga. Därvid uttalades, att den rätt för kommun att uttaga avgifter, som reglerades i 74 § *kommunallagen* — avgifter å den allmänna rörelsen — i princip vore begränsad till att avse självkostnader. Därest man nu funne skäl föreligga att bereda kommunerna möjlighet att uttaga avgifter, som icke motsvarades av några direkta kostnader eller som överstege självkostnaderna, måste man tillskapa en laglig grund för uttagande av sådana avgifter. Det fordrades alltså en lagbestämelse som gäve kommun rätt att uttaga avgift oberoende av kommunens kostnader.

Därvid uppställde sig till en början frågan, om icke en rätt att uttaga avgifter av ifrågavarande slag skulle strida mot principen om *kommunmedlemmarnas likställighet* och om icke kommunens behov av inkomster i stället borde uttagas skattevägen. Angående detta spörsmål anfördes i *promemorian* följande.

Att kommunens *behov* av inkomster i princip skall täckas skattevägen synes uppenbart. Det kan icke gärna komma i fråga, att kommunens behov tillgodoses genom införande av avgifter av olika slag, som uttages av endast vissa grupper kommunmedlemmar utan att avgifterna motsvaras av någon särskild förmån. En sådan ordning skulle uppenbarligen stå i strid mot likställighetsprincipen. Avgifterna kan sålunda icke — såsom uttalades av utredningsmannen — motiveras med att kommun har behov att taga ut ersättning för upplåtelseerna. Däremot kan det av andra skäl anses riktigt och rimligt att kommunen får möjligheter att uttaga en på visst sätt begränsad avgift för det utnyttjande av allmän plats, som det här gäller. En sådan avgift som motsvaras av en särskild förmån torde icke kunna anses strida mot likställighetsprincipen. Det må därvid understrykas, att tankegången, att avgifter å begagnandet av nyttigheter av visst slag, skulle strida mot likställighetsprincipen icke fullföljts beträffande t. ex. vatten- och avloppsavgifter. Tankegången i fråga har i princip redan övergivits genom de år 1931 införda lagreglerna om skyldighet för tomtägare att bidra till gatubyggnadskostnad. Enligt numera gängse uppfattning kan ett system med avgifter till och med anses erforderligt just för att hindra att vissa grupper av kommuninvånare otillbörligt gynnas framför andra. Dessa synpunkter torde gälla även i fråga om nu förevarande avgifter. Vissa kommuninvånare beredes här en förmån framför andra, nämligen att få utnyttja en till alla invånarnas begagnande upplåten allmän plats för att bedriva försäljningsrörelser eller liknande. Genom detta utnyttjande besparas han utgifter för affärslokaler och dessutom — till följd av att särskilt tillstånd erfordras för nyttjandet — skyddar samhället honom mot närbelägna konkurrenter. Under sådana förhållanden kan det knappast anses stötande att vederbörande får betala en viss avgift till kommunen för den förmån han får framför övriga kommunmedlemmar. Så länge avgiften



begränsas till *skälig* avgift, synes sålunda principen om kommunmedlemmarnas likställighet icke böra utgöra hinder för lagstiftningens genomförande utan snarare tala därför.

I promemorian behandlades därefter en annan principiell fråga nämligen om den ifrågasatta lagstiftningen skulle komma att strida mot *tryckfrihetsförordningen*. Härom anfördes följande.

I 1 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgas, att det icke är tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll genom åtgärd, som icke äger stöd i förordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Om tryckt skrifts spridning innehåller förordningens 6 kap. närmare bestämmelser. Enligt 1 § skall rätt att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. Undantag härifrån kan enligt 2 § förekomma i två fall, avseende dels tryckt skrifts spridning bland ungdom, dels spridning av vissa ur försvarssynpunkt viktiga kartor m. m., i vilka fall närmare bestämmelser skall meddelas i lag. Därutöver kan enligt 4 § i samma kapitel inskränkning i visst fall ske vid tryckt skrifts försändande genom postverket eller annan allmän trafikanstalt. Vad i sistnämnda paragrafer stadgas avser inskränkning på grund av skrifts innehåll.

Frågan är då, huruvida en lagstiftning om avgift för drivande av tidningsförsäljning från t. ex. en å allmän plats uppsatt kiosk står i strid med tryckfrihetsförordningen. Det må därvid erinras om att jämlikt såväl 1868 års ordningsstadga för rikets städer som den nya allmänna ordningsstadgan tillstånd fordras för att få sätta upp en försäljningskiosk eller annan anordning å allmän plats. En sådan föreskrift är påkallad med hänsyn till allmän ordning och säkerhet och den torde otvivelaktigt få anses förenlig med tryckfrihetsförordningen. Men kan man gå ett steg längre och föreskriva att en tidningsförsäljare därjämte skall erlagga avgift till kommunen? Visserligen måste man iakttaga största varsamhet vid genomförandet av åtgärder av olika slag, som kan anses innebära en inskränkning i rätten att sprida tryckt skrift, men en bestämmelse om att tidningsförsäljare, som driver sin rörelse från fast stånd på en allmän plats, skall erlagga viss avgift för markupplåtelsen synes knappast kunna anses stå i strid mot tryckfrihetsförordningen. Avgiften begränsar icke rätten att sprida tryckt skrift. Avgiften hänför sig icke till själva spridandet, utan envar äger — såvida hinder icke möter ur ordningssynpunkt m. m. — rätt att sprida skriften. Det är i stället anordnandet av en kiosk eller annan fast anordning för rörelsens bedrivande, som utgör grundvalen för avgiften.

Mot en lagstiftning av nu ifrågavarande slag hade i en del remissyttrandena över utredningsmannens förslag invänts hl. a. att i och med att en allmän plats i enlighet med bestämmelserna i byggnadslagstiftningen *upplåtits till allmänt begagnande* borde icke kommunen i egenskap av förvaltande myndighet få utnyttja marken för annat ändamål än det avsedda. Denna invändning syntes, enligt promemorian, i och för sig riktig ur principiell synpunkt. Kommunen borde icke utan vidare oinskränkt äga begagna gator

och andra allmänna platser för upplåtelse av olika slag och därigenom bereda sig ekonomisk vinning. Kommunen finge nämligen anses ha endast en offentligrättslig förfoganderätt till marken. I promemorian anfördes vidare härutinnan.

Men detta torde icke utesluta, att man tillåter, att marken i viss begränsad utsträckning tages i anspråk även för annat ändamål än det, för vilket den huvudsakligen är avsedd. Detta kommer, som redan antytts, till uttryck såväl i 1868 års ordningsstadga för rikets städer som i den nya allmänna ordningsstadgan. I båda författningarna har man föreskrifter angående nyttjande av allmän plats för annat ändamål än det varför den huvudsakligen tillkommit. Så länge detta nyttjande begränsas på ett rimligt sätt och i enlighet med nyssnämnda författningar, kan det knappast anses stå i strid mot byggnadslagens bestämmelser. Dessutom får det nyttjande varom här är fråga i viss utsträckning anses utgöra ett led i allmänhetens betjäande. Det gäller anordningar, som är till för att tjäna trafikanter på den allmänna platsen; försäljningen avser varor, som allmänheten vill ha tillgång till på ett bekvämt sätt. Genom att, såsom föreslås, anknyta till allmänna ordningsstadgan inför man genom förevarande lagstiftning ej heller någon ny och ytterligare begränsning i allmänhetens rätt att nyttja den allmänna platsen. Det blir icke fråga om något ianspråktagande utöver vad som redan förekommer. Det förhållandet, att ifrågasatt mark är upplåten till allmänt begagnande, synes därför icke av principiella skäl böra utgöra hinder för den tilltänkta lagstiftningen.

I promemorian framhölls slutligen, att om sålunda något hinder ur principiella synpunkter icke mötte mot den ifrågasatta lagstiftningen det spörsmålet uppkomme, *om det vore rimligt och skäligt att kommunerna bereddes möjlighet att uttaga avgifter*. Vid besvarandet av denna fråga borde man, hette det i promemorian, hålla i minnet, att kommunerna — så gott som alla städer och även andra större kommuner — sedan lång tid tillbaka faktiskt uttagit avgifter och detta hade, bortsett från det fåtal fall som dragits under domstols prövning, allmänt godtagits såväl av samhället som av de personer som haft att erlägga avgiften. Här föreläge sålunda en redan accepterad praxis. Beträffande de skäl, som främst åberopats för en lagstiftning, anfördes i promemorian följande.

Allmänt sägs att det endast innebär ett lagfästande av redan rådande förhållanden. I många yttranden framhålles, att det måste anses rimligt att kommun får skälig del av de intäkter, som enskilda kan förvärva tack vare att de får förfoga över allmän mark, som är så väl belägen, att förtjänstmöjligheterna är goda. Rörelseidkaren får begagna kommunmedlemmarnas gemensamma mark för att driva en lönande affärsrörelse och då måste det anses riktigt och rimligt, att han får betala en avgift därför till kommunen, en avgift som på så sätt kommer även övriga kommunmedlemmar till godo. Vidare åberopas, att enligt principen att konkurrensen inom näringslivet skall vara fri, bör rörelser få utövas på så lika villkor som möjligt. Det är då oriktigt, att en butiksinnehavare skall betala hög hyra för sin butikslokal under det att en försäljare, som från ett fast försäljningsstånd på en allmän

plats i omedelbar närhet av butiken säljer samma varor som butiksinnehavaren, icke behöver erlägga någon mot lokalhyran svarande avgift. Denna synpunkt finner bl. a. kommerskollegium utgöra ett tungt vägande skäl för att rätten att uttaga avgift lagfästes. Av utredningen och remissyttrandena framgår sålunda, att det får anses rimligt att lagstiftningsvägen införa ifrågavarande möjlighet för kommunerna.

*Föredragande departementschefen* framhöll, att det allmänt ansetts rimligt att kommunerna uttagit avgifter av dem som — efter tillstånd av polismyndighet — tagit i anspråk gatemark och andra allmänna platser genom att sätta upp försäljningsstånd av olika slag och där driva försäljningsrörelse samt att detta skett i en alltmer ökad omfattning. Detta avgiftsupptagande stode emellertid — enligt domstolsavgöranden — icke i överensstämmelse med gällande författningar. I detta läge hade det ansetts angeläget — därest man icke av olika skäl ville bryta med nuvarande praxis och helt motsätta sig avgiftsupptagandet — att snarast möjligt införa en rättslig grund och därmed undanröja det otillfredställande förhållande som för närvarande rådde.

Då man skulle bedöma frågan om det kunde anses rimligt och skäligt att kommunerna finge i lag fastslagen rätt att uttaga ifrågavarande avgifter, kunde man, uttalade departementschefen, icke bortse från det förhållandet att avgiftsbeläggningen redan allmänt godtagits. Under åberopande av att så gott som samtliga de myndigheter och organisationer, som hörts över de framlagda lagförslagen, i princip godtagit den ifrågasatta lagstiftningen och på i huvudsak samma skäl, som i departementspromemorian åberopats för en lagstiftning och för vilka redogörelse lämnats här ovan, fann departementschefen det i och för sig riktigt att lagfästa en rätt för kommunerna att uttaga avgifter av ifrågavarande slag. Departementschefen fortsatte där-  
efter:

Därvid möter emellertid vissa *principiella spörsmål*, som möjligen skulle kunna anses lägga hinder i vägen för en sådan lagstiftning. Dessa frågor har närmare behandlats i den inom inrikesdepartementet upprättade promemorian och jag kan i huvudsak hänvisa till vad däri anföres. Vad angår frågan, om en avgift skulle kunna anses strida mot principen om kommunmedlemmarnas likställighet, må här erinras om att när det gäller avgifter för begagnande av exempelvis anordningar för vatten och avlopp har avgifter å begagnandet icke ansetts stå i strid mot likställighetsprincipen. Numera torde snarast den uppfattningen kunna anses råda, att just ett system med avgifter kan vara erforderligt för att tillgodose likställighetsprincipen och så synes mig förhållandet vara även beträffande ifrågavarande avgifter. Vissa kommuninvånare beredes här en förmån framför andra genom att de får nyttja en till alla invånarnas begagnande upplåten plats för att där driva en försäljningsrörelse. Om de då avkräves en skälig avgift som tillfaller kommunen och således kommer övriga kommunmedlemmar till godo, synes mig detta icke kunna anses strida mot principen om kommunmedlemmarnas likställighet. Snarare talar denna princip för att avgift uttages.

I vissa remissyttranden har framförts den invändningen att den ifrågasatta lagstiftningen skulle stå i strid mot byggnadslagsstiftningen. Sedan marken en gång upplåtits till allmänt begagnande har det ansetts att marken icke får nyttjas för annat ändamål än det avsedda, och kommunen — som endast har en offentligrättslig förfoganderätt till marken — bör icke få utnyttja densamma för egen ekonomisk vinning. Även om marken upplåtits för visst angivet ändamål synes emellertid detta icke utgöra hinder för att marken i viss begränsad utsträckning tages i anspråk även för annat ändamål än det för vilket den huvudsakligen är avsedd. Såsom framhålles i departementspromemorian kommer detta exempelvis till uttryck såväl i 1868 års ordningsstadga för rikets städer som i den nya allmänna ordningsstadgan. I båda dessa författningar har man föreskrifter angående nyttjande av allmän plats för annat ändamål än det huvudsakligen avsedda. Om man — såsom jag i det följande kommer att förorda — anknyter rätten att uttaga avgift till de fall, då tillstånd erhållits enligt allmänna ordningsstadgan att nyttja platsen för annat ändamål än det avsedda, medför nu ifrågavarande lagstiftning icke någon ytterligare inskränkning i allmänhetens rätt att nyttja den allmänna platsen. Marken tages i anspråk för försäljningsstånd o. d. helt oberoende av avgiftsfrågan. Och vad angår invändningen att kommun ej bör få utnyttja marken till egen ekonomisk vinning synes denna icke äga någon större bärkraft så länge avgifterna begränsas med hänsyn till syftet med desamma enligt vad jag närmare kommer att utveckla i det följande. Härtill kommer att den verksamhet det här gäller — såsom påpekats i flera remissyttranden — utgör ett led i allmänhetens betjänande. Det gäller huvudsakligen anordningar, som är till för att tjäna trafikanter å den allmänna platsen, och de kan därigenom anses i viss mån anknyta till det huvudsakliga ändamål, vartill platsen upplåtits. Det förhållandet att en allmän plats enligt byggnadslagsstiftningen är upplåten till allmänt begagnande synes mig sålunda icke heller utgöra något hinder mot den nu tilltänkta lagstiftningen. Jag förutsätter dock härvid, att avgifterna ges en offentligrättslig karaktär och att det icke blir fråga om en privaträttslig ersättning på grund av individuella upplåtelseavtal. I sistnämnda fall kan det nämligen ifrågasättas om icke en samordning med byggnadslagsstiftningen blir nödvändig, i vilket fall lagen skulle få konstrueras som en allmän civillag.

Departementschefen fann därför, att kommunerna skäligen borde tillerkännas rätt att uttaga avgifter av ifrågavarande slag och att hinder icke mötte ur principiella synpunkter mot en sådan lagstiftning.

### Lagstiftningens konstruktion

*Utredningsmannens* förslag innebar att kommunerna tillerkändes rätt att träffa ett privaträttsligt nyttjanderättsavtal samtidigt som ett offentligrättsligt moment infördes genom att statlig myndighet — länsstyrelsen — erhöll rätt att på ena partens begäran ingripa och ändra avtalet. Vidare

innebar förslaget, att man tillskapade ett särskilt tillståndsförfarande vid sidan om bestämmelserna i ordningsstadgan.

Förslaget blev — såsom ovan framhållits — av *remissmyndigheterna* utsatt för stark kritik. Det förslag, som med beaktande av den framförda kritiken framlades genom *departementspromemorian*, anknöt i stället till den nya allmänna ordningsstadgan och innebar en offentlighetsreglering av spörsmålet.

I promemorian uttalades bl. a. följande. Om man betraktade avgifterna som offentlighetsreglering, syntes man helt böra frångå den av utredningsmannen föreslagna konstruktionen med civilrättsliga nyttjanderättsavtal, en konstruktion som vore otillfredsställande ur flera synpunkter. Det förefölle naturligt att i stället lösa frågan genom att direkt anknyta till den nya allmänna ordningsstadgan. Denna stadga reglerade, när allmän plats finge tagas i anspråk för annat ändamål än det avsedda. Härför krävdes bl. a. tillstånd av polismyndigheten och vid denna tillståndsprövning hade kommunerna tillerkänts medinflytande. Genom att knyta an till denna tillståndsprövning löste man hela frågan om själva upplåtelsen, och vad som återstode vore endast att tillskapa en laglig grund för rätten att uttaga avgift. Detta borde ske genom en särskild, av Konung och riksdag stiftad lag, som torde få kommunallags karaktär. Visserligen kunde skäl åberopas för att införa bestämmelserna i 74 § kommunallagen, men det syntes vara lämpligare att tills vidare lösa frågan genom en fristående lag. Därest spörsmålet om den kommunala underställningsskyldigheten ävensom frågan om avgifter å den allmänna rörelsen upptoges till utredning och omprövning torde få övervägas en samarbetning av bestämmelserna.

*Departementschefen* fann det i promemorian framlagda lagförslaget ägnat att läggas till grund för lagstiftning i ämnet och förordade att så skedde redan nu. Visserligen skulle, enligt departementschefen, måhända med visst fog kunna göras gällande att vissa angränsande frågor — exempelvis vad som avsåges med den allmänna rörelsen — bort göras till föremål för närmare undersökning i detta sammanhang, men de förhållanden som rådde för närvarande vore så otillfredsställande att ytterligare uppskov med en laglig reglering om möjligt borde undvikas. Departementschefen framhöll bl. a.: Den nya allmänna ordningsstadgan reglerade, när allmän plats finge tagas i anspråk för annat ändamål än det avsedda. Därför krävdes tillstånd av polismyndigheten, som hade att pröva ärendet ur ordnings- och säkerhets-synpunkt. Men vidare hade kommunerna som förvaltade de allmänna platserna tillerkänts ett avgörande inflytande på denna tillståndsprövning. Här skedde alltså redan enligt ordningsstadgan en tillståndsprövning, som man syntes böra knyta an till. Att vid sidan därav införa ytterligare en form av tillståndsprövning och ett särskilt upplåtelseförfarande borde icke komma i fråga. Vad som däremot erfordrades var att tillskapa en laglig grund

för själva rätten att uttaga avgift. Denna rätt borde icke grunda sig på privaträttsliga avtal utan avgiften borde utformas som en offentlighetsrättslig avgift och lagstiftningen ges kommunallags karaktär.

### Avgifternas storlek

I *departementspromemorian* föreslogs att kommun skulle äga rätt att uttaga skälig avgift enligt grunder som beslutats av kommunens fullmäktige.

I fråga om grunderna för avgifterna uttalade *överståthållarämbetet* i sitt remissyttrande, att det syntes nödvändigt att räkna med vissa latituder för avgiftssättningen samt att i grunderna borde anges de faktorer, som i det enskilda fallet skulle påverka avgiftens inplacering inom latituden. *Svenska stadsförbundet* liksom vissa *myndigheter i Stockholms stad*, vilkas yttrande inhämtats av *överståthållarämbetet*, framhöll, att avgifterna måste få bestämmas efter affärsmässiga grunder med hänsynstagande till alla de faktorer som inverkar på platsens avkastningsvärde.

*Departementschefen* ansåg det icke vara möjligt att i lagtexten närmare angiva gränserna för avgiftens storlek än som skett i *departementspromemorian* och tillstyrkte därför den föreslagna utformningen. *Departementschefen* fann i och för sig intet vara att erinra mot att kommunerna genom den föreslagna lösningen i betydande utsträckning lämnades fria händer vid avgifternas bestämmande. I fråga om de synpunkter som enligt *departementschefen* borde vara vägledande för kommunerna vid avgifternas bestämmande uttalade *departementschefen* följande.

Huvudprincipen för avgifternas bestämmande blir alltså att de skall vara skäliga. Avgifterna blir icke bundna vid kommunens direkta kostnader i samband med upplåtelsen, exempelvis till följd av angrepp på gatubeläggningen, särskild renhållning o. s. v., men i den mån sådana kostnader förekommer får hänsyn givetvis tagas därtill. Någon undre gräns fastslås icke i lagen utan kommunerna får befogenhet att fritt bestämma den undre gränsen. Den övre gränsen däremot blir så till vida bestämd i lagen att däri sägs att avgiften skall vara skälig. I många städer har redan en tämligen fast praxis utbildat sig; man har vissa normer för avgiftsberäkningen och dessa torde regelmässigt vara att anse som skäliga. Vad man vill undvika med den föreslagna formuleringen är att kommunerna lägger så starka ekonomiska vinningssynpunkter på frågan att avgifterna kommer att framstå såsom direkt obilliga. Ett företag kan exempelvis av konkurrensskäl eller annan anledning vilja behärska hela gatuförsäljningen av en viss vara inom kommunen och är på grund därav benäget att erbjuda en avgift, som icke står i proportion till vad försäljningsplatsen efter objektivt bedömande kan anses värd. Vid avgifternas bestämmande måste hänsyn tagas till flera olika omständigheter. Upplåtelseerna sker för olika ändamål och avgifterna måste uppenbarligen i första hand differentieras med hänsyn därtill; man

måste ha olika normer när det gäller t. ex. annonspelare, korvstånd, kiosker, bensinstationer, restaurangverandor, o. s. v. Vidare bör i vissa fall hänsyn kunna tagas till hur stort markutrymme som upplåtelsen avser. Så t. ex. synes avgiften för restaurangverandor, som tillfälligt uppföres å trottoarer, kunna beräknas efter visst pris per kvadratmeter. En faktor av största betydelse blir givetvis platsens belägenhet och trafikintensiteten å platsen. Detta gäller framför allt upplåtelser för försäljningsändamål. Därvidlag synes man kunna gå till väga sålunda, att man har särskilda normer för starkt trafikerade innerområden i en stad eller t. ex. för vissa angivna torg och gator med stark trafik. Å sådana platser blir det särskilt värdefullt att få driva en försäljningsrörelse och detta måste givetvis beaktas vid avgifternas bestämmande. Vad nu sagts äger nära samband med frågan om hänsyn skall få tagas till den vinst som vederbörande kan beräknas erhålla å sin rörelse. Såväl i utredningsmannens förslag som i departementspromemorian har ansetts, att man bör ta hänsyn även till den vinst, som en rörelse av angivet slag å viss plats kan beräknas komma att lämna. Härutinnan föreligger i viss utsträckning delade meningar bland remissinstanserna. För egen del kan jag dock icke finna annat än att det är riktigt att vid avgifternas bestämmande taga hänsyn även till den beräknade vinsten av rörelsen. Det är uppenbart att en försäljningsrörelse å en allmän plats i centrum av en storstad lämnar betydligt större vinst än en liknande rörelse i stadens utkant på en föga trafikerad gata och det synes mig fullt skäligt att i sådana fall vid avgiftens bestämmande taga hänsyn till den beräknade vinsten. Även andra skäl kan åberopas för denna ståndpunkt. Sålunda synes principen om den kommunala likställigheten snarast tala för att avgiften bestämes med beaktande av vinsten, då i annat fall en viss kommunmedlem skulle obehörigen gynnas framför andra. Han skulle få förmånen att utnyttja en till allmänt begagnande upplåten plats för att driva en egen försäljningsrörelse, och det stora värde som platsen har ur försäljningssynpunkt skulle enbart komma den enskilda rörelseidkaren till godo. Det måste då anses riktigt, att detta värde kommer hela kommunen till godo genom att rörelseidkaren får betala en skälig avgift, som må bestämmas med beaktande även av den vinst, som en försäljningsrörelse å platsen kan beräknas lämna. Som ytterligare skäl för detta betraktelsesätt må åberopas jämförelsen med vanliga lokalhyror och de s. k. good-willvärdena för affärslokaler.

Jag anser sålunda att vid avgifternas bestämmande hänsyn bör kunna tagas till den beräknade vinsten. Därvid bör man utgå från en objektiv beräkning av vad som för den ifrågavarande platsen kan anses normalt för en rörelse av den art det gäller. Normerna får således icke innehålla att avgiften sättes i relation till omsättningen eller lönsamheten i det individuella fallet.

Jag vill emellertid här tillägga att det givetvis bör stå kommunerna fritt att anlägga även sociala synpunkter på frågan; särskild hänsyn bör exempelvis kunna tagas till om rörelsen skall bedrivas av en partiellt arbetsför person. Dylika bedömningar får man överlämna åt kommunerna att göra.

Såsom uttalas i departementspromemorian bör avgiften utgå enligt fastställda *grunder* eller taxor. Avgiften får sålunda icke grunda sig på något enskilt avtal mellan kommunen och rörelseidkaren utan den skall utgå enligt fastställda normer. Härigenom markeras avgiftens offentlighetsrättsliga

karaktär till skillnad från ett genom avtal bestämt arrende eller hyra. Betydande fördelar synes vara förenade med en sådan ordning. Man undviker därigenom att avgiften i det enskilda fallet bestämmas till oskäligt belopp och för den enskilde måste det vara värdefullt att på förhand veta, efter vilka normer avgiften skall beräknas. Genom att kommunens fullmäktige skall besluta om grunderna för avgiften, får kommunmedlemmarna dessutom möjlighet att på ett helt annat sätt framföra sina synpunkter på avgifternas storlek än om en enskild kommunal nämnd i varje särskilt fall skulle förhandla därom. Normerna måste uppenbarligen differentieras i ganska hög grad och för vissa slag av upplåtelser måste de måhända göras vida. I normerna bör också kunna anges, när nedsättning av avgiften må ske — t. ex. i fråga om partiellt arbetsföra — ävensom andra speciella föreskrifter. Vid normernas utarbetande bör berörda organisationer m. fl. beredas tillfälle att framföra sina synpunkter.

### Underställningsfrågan

Enligt *utredningsmannens* förslag skulle länsstyrelsen — efter besvär i varje särskilt fall — äga pröva den avtalade ersättningens skälighet.

De flesta *remissinstanserna* tillstyrkte i princip en ordning, enligt vilken statlig myndighet skulle äga pröva avgiftens storlek, men mot den föreslagna utformningen av besvärsrätten gjordes invändningar.

I *departementspromemorian* föreslogs i stället för ett besvärsförfarande i varje särskilt fall den lösningen, att kommunens beslut om grunder för avgifterna skulle underställas länsstyrelsens prövning och fastställelse.

*Svenska stadsförbundet* och de *myndigheter i Stockholms stad*, från vilka överståthållarämbetet inhämtat yttrande, hävdade, att underställningsskyldigheten innebure ett olämpligt avsteg från den pågående utvecklingen mot ett ökat utrymme för den kommunala självstyrelsen. *Kammarkollegiet*, *kommerskollegium* och *överståthållarämbetet* betonade, att underställningsplikten med den föreslagna konstruktionen, där avgifterna blivit av offentlighetskaraktär, vore väsentlig.

*Departementschefen* fann, att kommunens beslut om avgifter av ifrågavarande slag åtminstone tills vidare borde fastställas av högre myndighet, samt anförde härutinnan.

För egen del vill jag understryka angelägenheten av att opåkallade inkrång icke göres i den kommunala självbestämmanderätten. Denna uppfattning har under senare tid kommit till uttryck i åtskilliga sammanhang. Emellertid får den konstruktion som jag förordat för att lösa ifrågavarande lagstiftningsproblem anses innebära, att avgifterna blir av offentlighetskaraktär. Dessa avgifter är enligt nu gällande lagstiftning föremål för underställning. Så är fallet t. ex. med torgavgifter som utgår med förhållandevis obetydliga belopp. Oaktat man i dessa fall har en viss norm att följa, nämligen självkostnadsprincipen, har det så sent som vid antagandet av 1953 års kommunallag ansetts att beslut om sådana avgifter skall underställas



Kungl. Maj:t. Och i de fall, då man från 74 § kommunallagen brutit ut regleringen av vissa särskilda avgifter, har man likväl bibehållit underställningsskyldighet. Fastställelseprövningen har dock därvid stundom decentraliserats från Kungl. Maj:t till annan myndighet. Så t. ex. fastställs beslut om hamnavgifter av kommerskollegium. I förevarande fall gäller det avgifter, som utgår med betydande belopp och som är helt oberoende av kommunens självkostnader.

Emellertid har även i andra sammanhang från kommunalt håll hävdats, att de redan f. n. gällande bestämmelserna om underställning går för långt. På olika och vitt skilda områden finns nämligen bestämmelser om att kommunens beslut skall underställas Kungl. Maj:t eller statlig myndighet. Det har ansetts att i flera fall underställningsskyldigheten utgör ett onödigt intrång i den kommunala självbestämmanderätten. Med den ställning kommunerna intar i dagens samhälle och med den förvaltningsorganisation, som numera finns inom kommunerna, förmenar man att det icke skulle innebära några olägenheter — vare sig för samhället eller den enskilda kommunmedlemmen — om underställningsskyldighetens omfattning avsevärt begränsades och på vissa områden helt slopades. För egen del anser jag tiden nu vara inne för att ompröva hela frågan om underställningsskyldighetens omfattning, när det gäller kommunala beslut. Härför erfordras emellertid en särskild utredning och en sådan torde inom närmaste tiden böra tillsättas.

I avbidan på den utredning, som sålunda kan förväntas, anser jag på de skäl jag tidigare anfört, att man t. v. bör föreskriva att kommunens beslut om avgifter av ifrågavarande slag skall fastställas av högre myndighet. Där emot anser jag icke erforderligt att besluten underställs Kungl. Maj:ts prövning, utan det får anses fullt tillräckligt att föreskriva att länsstyrelsen skall vara fastställelsemyndighet. Länsstyrelsens befogenhet bör begränsas till att helt eller delvis fastställa eller ogilla fullmäktiges beslut. Över länsstyrelsens beslut bör talan få föras hos Kungl. Maj:t och eftersom det här blir fråga om skälighetsprövning torde ärendena böra handläggas uteslutande av Kungl. Maj:t i statsrådet. Fastställelsemyndighetens uppgift blir att med ledning av ifrågavarande lag och motiven till densamma tillse, att kommunens beslut om grunder för avgifternas beräkning icke medför att oskäliga avgifter kan uttagas.

Med den lösning, som jag här förordat, synes icke finnas utrymme för eller behov av särskild besvär rätt i det enskilda fallet utöver vad som stadgas i kommunallagarna om kommunalbesvär. Genom att avgift skall utgå enligt normer, som fastställts av länsstyrelsen, får fullt betryggande garanti anses ha skapats mot oskäliga avgifter.

## II. Parkeringavgifter

Av intresse för behandlingen av frågan om parkeringsavgifter är, utöver vad under avsnitt I upptagits angående gällande rätt i vad avser avgifter för utnyttjande av gatumark, vissa bestämmelser i *byggnadsstadgan den 30 juni 1947* och i *vägtrafikförordningen den 28 september 1951*. Enligt 26 § nämnda stadga bör vid uppgörande av stadsplan särskilt tillses bl. a. att allmänna platser för parkering och andra för samfärdseln erforderliga

områden utläggas i tillräckligt antal inom olika delar av staden med ändamålsenliga lägen samt lämplig storlek och form samt att möjlighet finnes att anordna enskilda parkerings- och garageutrymmen i erforderlig omfattning. I 80 § 2 mom. byggnadsstadgan föreskrives att byggnadsnämnden, om skäl därtill äro, äger påfordra, att på gård eller inom byggnad skall finnas utrymme för parkering av fordon, i den mån så erfordras för dem som där bo eller vistas. Enligt 61 § 1 mom. vägtrafikförordningen tillkommer det länsstyrelsen att beträffande viss allmän väg, gata eller annan allmän plats eller beträffande samtliga dylika vägar inom visst område meddela erforderliga föreskrifter avseende bl. a. parkering eller annan uppställning av fordon samt särskilda åtgärder för reglering av trafiken. Såvitt angår stads område tillkommer det i stad med poliskammare denna och i övriga städer magistrat eller kommunalborgmästare att meddela föreskrift som nyss nämnts.

Såsom under avsnitt I framhållits äro parkeringsavgifter att hänföra till avgifter å den allmänna rörelsen. Enligt den rättspraxis, som utbildats vid fastställelseprövningen, få dylika avgifter endast täcka kommunens självkostnader men icke lämna något överskott. Vidare må i detta sammanhang erinras om den s. k. likställighetsprincipen, enligt vilken kommun icke äger debitera skilda konsumenter olika höga avgifter för samma slags prestationer.

I Sverige infördes parkeringsmätare år 1952, då Stockholms stad erhöll Kungl. Maj:ts medgivande att avgiftsbelägga parkeringsplatser på gatumark och på försök uppsätta 100 stycken parkeringsmätare. Härigenom avsåg man *dels* att öka omsättningen av bilar på parkeringsplatserna *och dels* att underlätta övervakningen av att gällande föreskrifter om korttidsparkering efterföljdes. Då dessa försök slogo mycket väl ut, utökades antalet avgiftsbelagda bilplatser successivt i Stockholm. Vidare infördes efter hand samma system även i en hel del andra städer.

Frågan om upplåtelse av parkeringsplats och rätten att uttaga parkeringsavgift behandlades av den av byggnadsstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i september 1955 tillsatta *parkeringsutredningen*, vars uppgift vore att utarbeta förslag till åtgärder för att söka lösa de parkeringsproblem, som den starkt ökade motorismen skapat inom våra tätorter. Med skrivelse den 21 januari 1957 överlämnade utredningen förslag till kungörelse om kommunala parkeringsavgifter m. m.

Utredningen föreslog, att i 74 § kommunallagen och motsvarande bestämmelse i kommunallagen för Stockholm skulle göras ett tillägg av innehåll att om kommunala parkeringsavgifter vore särskilt stadgat samt att en kungörelse om kommunala parkeringsavgifter skulle utfärdas. Enligt förslag till sådan kungörelse skulle denna upptaga bestämmelser om att kommun skulle äga rätt att uttaga parkeringsavgifter och därvid taga hänsyn för-

utom till kommunens kostnader för parkeringen jämväl till den betydelse avgiften kunde få för trafikens ändamålsenliga ordnande, att kommunens beslut för att vinna bindande kraft skulle underställas länsstyrelsens prövning och fastställelse, att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen skulle äga meddela allmänna anvisningar till ledning för beräklandet av avgifterna samt att kommun skulle vara skyldig att föra särskilda räkenskaper över parkeringsrörelsen och om överskott uppkomme å parkeringsavgifterna använda detta för trafikens främjande, företrädesvis till förbättrande av parkeringsförhållandena.

Utredningen konstaterade att den starka ökningen av bilbeståndet medfört en mycket stor efterfrågan på parkeringsplatser, en efterfrågan som det icke varit möjligt att möta genom anordnande av nya parkeringsplatser. På grund härav hade det blivit särskilt angeläget att på de mest eftersökta parkeringsplatserna öka omsättningen av bilar. En riktigt avvägd avgiftsbeläggning av parkeringen hade, enligt utredningen, visat sig vara ett lämpligt instrument för att hindra att de allmänna parkeringsplatserna utnyttjades som uppställningsplats för ett ringa antal långtidsparkerade bilar. Syftet med avgiftsbeläggningen vore alltså att ge ett större antal bilister tillfälle att nyttja det begränsade antal parkeringsplatser som stode till buds. Enligt utredningen hindrade de nuvarande principerna för parkeringsavgifternas bestämmande — självkostnads- och likställighetsprinciperna — en riktig anpassning till stadsplaneringens och trafikregleringens behov. Parkeringsavgifterna borde därför brytas ut från bestämmelserna i kommunallagen om avgifter å den allmänna rörelsen och i fråga om storleken av parkeringsavgifterna borde i en särskild författning fastslås kommunernas obundenhet av nyssnämnda principer.

Över parkeringsutredningens förslag inhämtades yttranden från väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statspolisintendenten, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län. Därjämte inkommo yttranden över förslaget från bl. a. Svenska stadsförbundet, Kungl. automobilklubben och Motormännens riksförbund.

Samtliga *remissinstanser* tillstyrkte parkeringsutredningens förslag. *Motormännens riksförbund* gjorde dock den reservationen, att en höjning av parkeringsavgifterna utöver kommunernas självkostnader borde få förekomma endast i undantagsfall. Beträffande själva utformningen av bestämmelserna framfördes emellertid vissa principiella invändningar — bl. a. av *överståthållarämbetet*. — En sammanfattning av remissyttrandena lämnas å sid. 46—49 i propositionen.

*Departementschefen* framhöll, att det egentliga syftet med parkeringsavgifter ingalunda vore att förskaffa kommunen vissa inkomster. Avgifterna och parkeringsmätarna hade tillkommit i trafikreglerande syfte och det

torde vara obestriddigt att de — i varje fall för de större städernas del — hade den allra största betydelse just ur denna synpunkt. Fråga hade då uppkommit om det kunde anses rimligt att avgifterna icke finge sättas högre än vad som motsvarade kommunens kostnader och om icke i stället avgifterna borde få avvägas så, att de tillgodosåge det egentliga syftet, nämligen att på ett ändamålsenligt sätt bidra till trafikens reglering och ordnande. Efter att i korthet ha berört parkeringsutredningen och remissinstansernas inställning till frågan fortsatte departementschefen.

För egen del vill jag framhålla, att stad enligt byggnadslagstiftningen får anses vara skyldig att upplåta och tillhandahålla parkeringsplatser till allmänt begagnande. Det är icke avsikten att genom bestämmelser av den art, som utredningen föreslagit, göra någon inskränkning i denna skyldighet för staden. Tvärtom vill jag i detta sammanhang understryka angelägenheten av att alla möjligheter att på ett ändamålsenligt sätt anordna parkeringsplatser väl tillvaratages. Men detta undanröjer ingalunda de svåra problem, som i dag möter, när det gäller att lösa parkeringsfrågorna i de större städerna och särskilt i de centrala delarna av dessa städer med bebyggelse, som tillkommit i en tid, då man icke räknade med en trafik av nuvarande omfattning. Det är angeläget att inom sådana områden tillvarataga de parkeringsutrymmen som står till buds så väl som möjligt. Detta sker genom att öka omsättningen av bilar å parkeringsplatserna och undvika onödigt långtids-parkerande. Därvidlag torde avgiftsbeläggningen vara ett utomordentligt viktigt hjälpmedel, som man i dagens situation icke synes kunna undvara. Jag kan icke heller finna något oskäligt i att man får betala en något högre avgift för förmånen att få parkera sin bil i centrum av en större stad i stället för att tvingas ställa ifrån sig bilen i stadens utkant. Ett system med differentierade parkeringsavgifter synes mig sålunda vara till fördel icke minst för bilisterna själva. Motororganisationerna har heller icke motsatt sig att parkering avgiftsbelägges. Med hänsyn till vad jag sålunda anfört och på grund av de av utredningen i övrigt anförda skälen vill jag tillstyrka, att parkeringsavgifter får uttagas enligt nyssnämnda princip, d. v. s. oberoende av självkostnader.

Vissa begränsningar måste dock, enligt departementschefen, gälla i den föreslagna ordningen. Den finge icke medföra någon inskränkning i de förpliktelser att anordna parkeringsplatser, som åvilade kommun enligt byggnadslagstiftningen. Det borde heller icke komma i fråga att avgiftsbelägga all parkering inom en stads område. Syftet med avgiftsbeläggningen — nämligen att tillgodose trafikens ändamålsenliga ordnande — måste alltid vara för handen. Avgifterna skulle bestämmas huvudsakligen med hänsyn till vad som erfordrades för trafikens ändamålsenliga ordnande. Ekonomiska vinningssynpunkter borde under inga förhållanden få anläggas på frågan.

Departementschefen tog därefter upp ett av överståthållarämbetet väckt problem, nämligen kompetensområde för de olika myndigheter som berördes av ifrågasvarande ärenden. Enligt utredningens förslag, framhöll depar-

tementschefen, skulle det ankomma på kommunens fullmäktige att bestämma avgifternas storlek. Ämbetet hade emellertid påpekat att såväl frågan hur lång tid parkering borde tillåtas på en plats som frågan huruvida parkering på platsen borde avgiftbeläggas eller ej vore att anse som ärende som borde handläggas såsom lokal trafikföreskrift i den ordning, som stadgades i 61 § vägtrafikförordningen. Beslutanderätten tillkomme då lokal stadsmyndighet, d. v. s. poliskammare, magistrat och kommunalborgmästare. — Departementschefen fortsatte därefter.

Enligt min mening bör det tillkomma kommunens fullmäktige att besluta om grunder för avgifternas storlek. Jag kan nämligen icke finna riktigt att man överlåter åt annan kommunal myndighet att fatta beslut i denna viktiga fråga. Emellertid är det uppenbart att ifrågavarande ärenden — liksom hittills — fordrar ett mycket nära samarbete mellan berörda myndigheter. Eftersom avgiften skall få bestämmas endast till det belopp som erfordras för att tillgodose det trafikreglerande syftet, måste givetvis de trafikreglerande myndigheterna tillerkännas stort inflytande. Deras yttrande bör sålunda inhämtas i varje ärende och läggas till grund för fullmäktiges prövning. När det sedan gäller å vilka platser avgift skall få uttagas delar jag ämbetets uppfattning, att det bör tillkomma de lokala trafikreglerande myndigheterna att bestämma härutinnan. Parkeringsavgifternas egentliga syfte är att utgöra ett komplement till den befogenhet att förordna om begränsade parkeringstider och meddela andra trafikreglerande föreskrifter, som redan nu tillkommer nämnda myndigheter. Men även dessa beslut måste fattas efter samråd med de rent kommunala myndigheterna. Det är nämligen dessa som förvaltar marken och som har att bekosta uppsättning och skötsel av parkeringsmätare m. m. Skulle dessa myndigheter vägra att uppsätta mätare förfaller således den trafikreglerande myndighetens beslut, såvitt det avser parkeringsavgift.

Enligt departementschefen syntes i praktiken gången av ifrågavarande ärenden böra bli följande. Då fråga uppkomme att bestämma grunder för parkeringsavgiftens storlek borde yttrande i ärendet alltid avgivas av den trafikreglerande myndigheten. Därefter beslutade fullmäktige att parkeringsavgift finge uttagas efter vissa normer. Beslutet borde, då så ansåges erforderligt, innehålla olika latituder för olika delar av staden. Därefter ankomme det på de trafikreglerande myndigheterna att bedöma var behov av parkeringsmätare föreläge och bestämma vilken avgift inom den av fullmäktige eventuellt angivna latituden som skulle uttagas å platsen i fråga, varefter stadens egna myndigheter hade att ombesörja uppsättande av parkeringsmätarna. En sådan ordning skulle, uttalade departementschefen, ytterligare markera just det trafikreglerande syfte, som utgjorde motivet för att införa ett system med differentierade avgifter. Det hade även den rent praktiska fördelen, att avgifterna lättare kunde anpassas efter vad som i varje läge erfordrades just på den ifrågavarande platsen för att ernå den bästa omsättningen på parkeringsplatsen i fråga. Så länge avgiften höl-

les inom den givna latituden behövde nämligen icke fullmäktige för varje gång fatta nytt beslut angående avgiftens storlek.

I fråga om underställningsplikten framhöll departementschefen, att parkeringsavgifterna utgjorde avgifter å den allmänna rörelsen och att beslut om sådana skulle jämlikt 74 § kommunallagen underställas Kungl. Maj:ts prövning. Så länge underställningsskyldighet enligt nyssnämnda lagrum kvarstode, syntes det icke motiverat att enbart av den anledningen att en viss avgift utbrötes från nämnda bestämmelser och reglerades i särskild ordning slopa underställningsskyldigheten. Därtill komme att hela frågan om underställningsskyldighetens omfattning kunde förväntas bli föremål för utredning och omprövning. Detta borde emellertid, uttalade departementschefen, icke hindra, att fastställelseprövningen decentraliserades från Kungl. Maj:t till länsstyrelsen. Med länsstyrelsen som fastställande myndighet skulle även den fördelen vinnas att erforderlig samordning kunde nås i hithörande frågor, för den händelse de lokala myndigheterna hyste motsatta uppfattningar angående behovet av avgifter och avgifternas storlek m. m.

Departementschefen ansåg en författning i ämnet böra givas i form av lag. Då det här gällde en avgift, som utbrötes från bestämmelserna i 74 § kommunallagen och som skulle tillfalla kommunen, och då bestämmelserna till stor del överensstämde med dem som förordats beträffande avgifter å gatuhandeln, talade, enligt departementschefen, alla skäl för att bestämmelserna sammanfördes i en gemensam lag.

I detta sammanhang berörde departementschefen ett par detaljbestämmelser i utredningens förslag till kungörelse. Utredningen hade bland annat föreslagit att till ledning för beräkandet av parkeringsavgifter väg- och vattenbyggnadsstyrelsen skulle äga utfärda allmänna anvisningar. Från motororganisationernas sida hade starkt understrukits betydelsen av sådana anvisningar under det att man från kommunalt håll ansett en bestämmelse om anvisningar vara opraktisk. Enligt departementschefen torde det vara av visst värde att ha tillgång till vissa anvisningar angående avgiftsbeläggande, bl. a. för att om möjligt nå så enhetliga bestämmelser som möjligt inom de olika kommunerna. Bestämmelser om anvisningar borde emellertid icke intagas i själva lagen. Skulle behov därav anses föreligga, torde det få ankomma på Kungl. Maj:t att i tillämpningsföreskrifter till lagen intaga erforderliga bestämmelser härutinnan. Departementschefen anförde vidare.

Utredningen har föreslagit bestämmelser om att kommun skall föra särskilda räkenskaper för parkeringsrörelsen och använda uppkommande överskott därå till trafikens främjande. De flesta remissinstanser har ansett en sådan bestämmelse olämplig och överflödig. Jag delar utredningens uppfattning om lämpligheten av att det överskott som kan uppstå å parkeringsavgifter användes till trafikens främjande, framför allt till förbättring av

parkeringsförhållandena, för att därigenom komma bilisterna själva till godo. Men att gå så långt som att ålägga kommunerna att föra särskilda räkenskaper för parkeringsrörelsen är jag dock icke beredd att förorda. Det får överlämnas åt kommunerna att själva ordna sin bokföring på det sätt de finner lämpligast.

I *motionerna* framhålles att parkeringsavgifterna icke finge sättas högre än vad som kunde anses motiverat av kostnaderna för parkeringsmätarnas inköp och skötsel, enär uttagande av dylika avgifter icke finge medföra någon inskränkning i de förpliktelser att anordna parkeringsplatser, som åvilade kommun enligt byggnadslagstiftningen. I självkostnaderna borde givetvis ingå, förutom avskrivning, kostnader för reparation och skötsel eller andra därmed jämförliga kostnader. Därjämte skulle en skyldighet för kommun att föra särskilda räkenskaper för den avgiftsbelagda parkeringsrörelsen innebära garantier för att icke mer än behövt uttoges i parkeringsavgifter. — I skrivelsen från förbundsstyrelsen i Motorförarnas helnykterhetsförbund kommo bland annat likartade synpunkter till uttryck.

### III. Specialmotivering

Angående motiveringen till de särskilda stadgandena må hänvisas till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

### Utskottet

Kommuner, framför allt städer, ha sedan lång tid tillbaka i en betydande omfattning uttagit avgifter av dem som — efter i vederbörlig ordning erhållet tillstånd — tagit i anspråk gata, torg eller annan allmän plats genom att sätta upp försäljningsstånd av olika slag och där driva försäljningsverksamhet. Avgifter ha vidare uttagits för uppsättande av reklamplaceringar, automater, restaurangverandor m. m. å allmän plats ävensom för anläggande därstädes av bensinstationer o. d. I den mån avgifterna icke varit att hänföra under kommunallagarnas bestämmelser om avgifter å den allmänna rörelsen utan utgjorts av vad i propositionen benämnes avgifter för utnyttjande av gatumark har avgiftsupptagandet, enligt vad domstolsavgöranden utvisa, saknat stöd i gällande författningar. Ej heller ha kommuner ansetts ha rätt att genom civilrättsliga avtal tillförbinda rörelseidkare att erlägga avgift för upplåtande av allmän plats. Emellertid har avgiftssättningen trots den sålunda rådande tveksamheten angående dess laglighet allmänt accepterats.

Utskottet ansluter sig till den uppfattning, som kommit till uttryck i pro-

positionen, att det måste anses rimligt och skäligt att även lagfästa en rätt för kommun att uttaga avgifter för utnyttjande av gatumark. Några principiella invändningar kunna, såsom framhålles i propositionen, icke möta mot en sådan lagstiftning.

Det genom propositionen framlagda lagförslaget angående nu ifrågavarande avgifter, vilket i fråga om tillståndsprovning och upplåtelseförfarande anknyter till den nya allmänna ordningsstadgan, åsyftar att tillskapa en laglig grund för kommun att uttaga avgift. Avgiften har utformats som en offentlighetsavgift, och lagstiftningen har givits kommunallags karaktär. Förslaget innebär i huvudsak att kommun äger att enligt i lagen angivna förutsättningar för markupplåtelse uttaga skälig avgift enligt grunder som beslutas av kommunens fullmäktige. Fullmäktiges beslut skall för att vinna bindande kraft underställas länsstyrelsen. Mot den utformning lagstiftningen sålunda erhållit finnes enligt utskottet icke någon erinran att göra. Utskottet vill emellertid understryka angelägenheten av att frågan om ett samarbetande av nu förevarande bestämmelser och kommunallagarnas föreskrifter om avgifter å den allmänna rörelsen upptages till omprovning. Frågan härom kan eventuellt behandlas av den utredning, som enligt uttalande i propositionen inom den närmaste tiden kan väntas bliva tillsatt för omprovning av spörsmålet om den kommunala underställnings-skyldigheten.

Vad beträffar det framlagda förslaget om parkeringsavgifter må till en början framhållas, att kommun enligt byggnadsstadgan har skyldighet att tillse, att allmänna platser för parkering utläggas i tillräckligt antal inom olika delar av staden och att möjlighet finnes att anordna enskilda parkerings- och garageutrymmen i tillräckligt omfång och antal inom stadsplaneområdets olika delar. Enligt grunderna för byggnadsstadgan bör det åligga kommun att tillse att gator och allmänna platser ordnas så, att utrymme finnes för korttidsparkering, medan anordnandet av utrymmen för långtidsparkering och för inhysande av motorfordon i garage bör ankomma på de enskilda fastighetsägarna. I fråga om upprättandet av sistnämnda utrymmen har kommun beretts möjlighet att utöva inflytande genom att byggnadsnämnden tillagts befogenhet att i samband med beviljande av byggnadslov kräva att å tomten anordnas erforderligt parkerings- och garageutrymme för de å tomten boendes och vistandes behov. Den föreslagna lagstiftningen avser, såsom ock framhålles i propositionen, icke att medföra någon ändring eller inskränkning i kommuns nuvarande förpliktelser att anordna parkeringsplatser.

För begagnandet av de platser kommun anordnar för allmän parkering äger kommun med stöd av kommunallagarnas bestämmelser om avgifter å den allmänna rörelsen för närvarande betinga sig avgifter, som i princip icke få sättas högre än kommunens kostnader. Då denna avgiftsbeläggning



emellertid tillkommit i trafikreglerande syfte, synes det utskottet rimligt att avgifterna — oberoende av kommunens självkostnader — få avvägas så, att de tillgodose det egentliga syftet att på ett ändamålsenligt sätt bidra till trafikens reglering och ordnande. Det framlagda lagförslaget tillgodoser detta syftemål och innebär i korthet, att parkeringsavgifterna brytas ut från kommunallagarnas bestämmelser om avgifter å den allmänna rörelsen och att i fråga om parkeringsavgifternas storlek fastslås kommuns obundenhet av självkostnads- och likställighetsprinciperna. Avgifterna skola i stället bestämmas huvudsakligen med hänsyn till vad som erfordras för trafikens ändamålsenliga ordnande och kunna då differentieras i erforderlig omfattning. Utskottet tillstyrker alltså propositionens principiella lösning i denna del och avstyrker motionerna. I anledning av motionerna vill utskottet understryka att ekonomiska vinningssynpunkter dock under inga förhållanden få inverka på avgiftsättningen.

Vad beträffar lagförslagets tekniska utformning finner utskottet icke skäl till någon erinran.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,  
att riksdagen måtte, med avslag å motionerna I: 505 och II: 657, antaga det i förevarande proposition nr 157 framlagda förslaget till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

Stockholm den 14 maj 1957

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

---

*Närvarande:*

från f ö r s t a kammaren: herrar Englund, Georg Pettersson\*, Wahlund, Weiland, Erik Olsson\*, Sörclin, Sveningsson och Alvar Andersson\*; samt

från a n d r a kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Norén, Spångberg, Swedberg, Jonsson i Haverö, Sehlstedt, Dahl\*, Svenungsson och Adamsson.

---

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.