

**KLAGANDE**

1. Oras Al-Ebeyawi, 19830915-1010
2. LUCAS Carl-Henrik Molin, 19930819-4258
3. Magnus LUKAS Reinhold Samuelsson, 19900709-4593
4. Carl FREDRIK Timell, 19890411-0197

Ombud för 1–4: Advokat Martin Bogg och biträdande jurist Carl Sundberg

5. Hans David ALEXANDER Rajalin Liljeblad, 19880314-0154

**MOTPART**

Stockholms kommun

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Stockholms stads beslut 2021-11-08, § 18

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

**YRKANDEN M.M.**

**Kommunfullmäktige i Stockholms stad (kommunen)** beslutade den 8 november 2021, § 18, att ändra i allmänna lokala ordningsföreskrifter för Stockholms stad bl.a. genom att införa tillståndskrav för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon (sparkcyklar, cyklar, mopeder och liknande) samt genom att införa avgifter för uthyrning av enpersonsfordon på offentlig mark.

**Oras Al-Ebeyawi, Lucas Molin, Lukas Samuelsson, Fredrik Timell och Alexander Rajalin Liljeblad (klagandena)** yrkar att beslutet ska upphävas och anför att beslutet strider mot lag eller annan författning.

Till stöd för begäran för Oras Al-Ebeyawi, Lucas Molin, Lukas Samuelsson och Fredrik Timell fram bl.a. följande. Uppställande av elsparkcyklar på offentlig plats, i legaldefinition detsamma som parkering, är en sådan företeelse som redan regleras enligt trafikförordningens (1998:1276) bestämmelser och som kan regleras ytterligare genom lokala trafikföreskrifter. Lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) får mot denna bakgrund inte avse uppställandet av ett fordon på offentlig plats. Kommunens ändring av ordningsföreskrifterna i enlighet med beslutet strider därmed mot 3 kap. 12 § ordningslagen. Ändringarna är därutöver för långtgående och kommunen har utan ytterligare utredningsarbete frångått möjlighet att begränsa ordningsföreskrifternas tillämpningsområde såväl tidsmässigt som geografiskt, trots att antalet elsparkcyklar skiljer sig markant mellan olika områden och årstider. Slutligen strider ordningsföreskrifterna mot 2 kap. 17 § regeringsformen (1974:152) eftersom 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.

Till stöd för begäran för Alexander Rajalin Liljeblad fram bl.a. följande. Parkering regleras inte av ordningslagen och enligt trafikförordningen är det tillåtet att parkera cyklar på gång- och cykelbanor så länge inte fara uppstår eller trafiken onödigtvis hindras eller störs. Kommunens beslut hänför sig till ordet uthyrning men det är i praktiken att likställa med parkering och ska bedömas utifrån trafikförordningen, som med dess anknyttande regelverk uttömmande reglerar parkering av cyklar. Det är därmed inte tillåtet för en kommun att, men stöd av ordningslagen, införa ett generellt tillståndskrav för att uppställa elsparkcyklar eller att införa krav på tillstånd för de områden där uthyrning av elsparkcyklar ska bedrivas. Enligt regeringsformen är det en grundläggande frihet att bedriva näringsverksamhet och en begränsning av denna frihet får endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen. En begränsning av möjligheten att ställa ut elsparkcyklar innebär en inskränkning av ett företags rätt att bedriva näringsverksamhet och kommunen kan genom beslutet inte anses skydda angelägna allmänna intressen. I och med att tillstånd enligt ordningslagen inte krävs för ett uppställande av elsparkcyklar har kommunen inte heller rätt att belägga friflytande mobilitetstjänster med särskilda avgifter.

**Kommunen** anser att överklagandet ska avslås och tillägger bl.a. följande. Avgörande för bedömningen av om tillstånd enligt ordningslagen krävs eller inte för det ianspråktagande som uppställande av elsparkcyklar innebär är för vilket ändamål den offentliga platsen upplåts. Stadens gator, och i än större utsträckning trottoarer, är upplåtna för allmän samfärdsel och inte för försäljnings- eller uthyrningsverksamhet. Bolagen som tillhandahåller uthyrning av elsparkcyklar uppställer dessa på gator och trottoarer för uthyrning. Stadens offentliga platser används därigenom för ett annat ändamål än vad de upplåtits för, varför tillhandahållandet av friflytande mobilitetstjänster omfattas av tillståndskravet i 3 kap. 1 § ordningslagen. Nyttjande av offentlig plats för att exempelvis hyra ut elsparkcyklar är inte likställt med parkering av fordon och regleras inte av regelverket för trafik. Kravet på

tillstånd gäller redan enligt ordningslagen, förutom i de fall lagens undantagsregel blir tillämplig. Syftet med ordningsföreskrifterna kan därigenom svårligen nås med en begränsning i tid eller rum och föreskriften kan inte anses så ingripande mot allmänheten att den inte kan accepteras.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Utgångspunkter för domstolens prövning

Det överklagade beslutet avser ett kommunalt beslut om ändringar i lokala ordningsföreskrifter. Beslutet kan därmed endast prövas i den för laglighetsprövning stadgade ordningen enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Det innebär att förvaltningsrätten inte kan bedöma lämpligheten eller skäligheten i beslutet. Prövningen omfattar endast om beslutet ska upphävas eller inte och kan bara ske i den begränsade omfattning som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Vid laglighetsprövning gäller att klaganden har bevisbördan för att det finns omständigheter som innebär att ett kommunalt beslut ska upphävas på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2010 ref. 119 I-II). Prövningen är vidare begränsad till de omständigheter som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång och domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

I förevarande mål gör klagandena gällande att beslutet strider mot lag eller annan författning i enlighet med 13 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### Ordningsföreskrifternas förenlighet med ordningslagen

Förvaltningsrätten har inledningsvis att ta ställning till om en kommun med stöd av ordningslagen kan reglera ett anspråktagande av offentlig plats för tillhandahållandet av friflytande mobilitetstjänster, i huvudsak i form av uppställande av elsparkcyklar. Av 3 kap. 12 § ordningslagen framgår att lokala ordningsföreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning, eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

#### *Regleras uppställande av elsparkcyklar för uthyrning av trafikförordningen med anknytande regelverk?*

Klagandena har gjort gällande att ändringarna i kommunens ordningsföreskrifter har skett i strid med 3 kap. 12 § ordningslagen då uppställande av elsparkcyklar på offentlig plats ska likställas med parkering i trafikförordningens mening, som med dess anknytande regelverk uttömmande reglerar frågan.

Av 1 kap. 1 § trafikförordningen framgår att förordningen innehåller bestämmelser för trafik på väg och i terräng. Enligt 1 kap. 3 § andra stycket samma förordning har de beteckningar som används i förordningen samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen

(2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Enligt 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner är definitionerna i förordningen avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning det föreskrivs. Definitionen av *parkering* i förordningen om vägtrafikdefinitioner är därmed enligt domstolens mening inte avsedd att fungera som en allmän legaldefinition och kan ogärna göras gällande vid situationer som faller utanför sammanhang där framförandet av fordon står i fokus, exempelvis vid en bilsalongs uppställning av fordon till försäljning. 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 placandet 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. Kommunen har således inte på denna grund varit förhindrad att genom lokala ordningsföreskrifter införa tillståndskrav för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon i Stockholms stad.

*Har kommunen haft rätt att reglera i ordningsföreskrifter och är ordningsföreskrifterna för långtgående?*

För att en offentlig plats inom detaljplanelagt område ska användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertagen krävs enligt 3 kap. 1 § ordningslagen tillstånd av Polismyndigheten. Avgörande för tillståndsplikten blir alltså för vilket ändamål platsen har upplåtits och för vem.

Som konstaterats ovan får det anses vedertaget att gator, vägar, torg och parker är avsedda för allmän samfärdsel och inte för försäljnings- eller uthyrningsverksamhet. Att använda sådana offentliga platser inom ett detaljplanelagt område för att ställa upp exempelvis elsparkcyklar för uthyrning som ett led i en näringsverksamhet stämmer därmed inte överens med det ändamål som platserna har upplåtits för. Inte heller får uppställningar för uthyrning anses vara allmänt vedertagen och det är inte fråga om sådana tillfälliga ianspråktaganden att undantag från tillståndsplikten generellt skulle vara tillämpligt (jfr Svea hovrätts dom den 3 maj 2013 i mål nr B 2486-12). En uppställning av enpersonsfordon för uthyrning på offentlig plats utgör därtill typiskt sett en olägenhet som begränsar den allmänna samfärdseln och strider mot ändamålet på samma sätt som exempelvis uppställning av försäljningsstånd. Tillhandahållandet av friflytande mobilitetstjänster omfattas därför av huvudregeln om tillståndsplikt i 3 kap. 1 § ordningslagen.

De i målet aktuella lokala föreskrifterna medför därigenom att tillstånd krävs även för ordningslagens undantagsfall. I 3 kap. 8 § ordningslagen stadgas att en kommun får meddela sådana ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Avgörande för kommunernas möjlighet att meddela ordningsföreskrifter är att regeln ska ha till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet. Kommunerna är oförhindrade att i förebyggande syfte besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar. Av det sagda följer att det inte heller kan krävas av en kommun att den presenterar någon utredning till stöd för att föreskriften behövs (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref. 75).

Förvaltningsrätten konstaterar att det av de nu aktuella föreskrifternas beslutsunderlag framgår att syftet med ändringarna i föreskrifterna är att upprätthålla ordningen i kommunen. Uppställning av enpersonsfordon på

offentlig plats för att bedriva uthyrning utgör därmed en sådan företeelse som får regleras genom lokala föreskrifter. Den fortsatta frågan för domstolens bedömning är därmed om ordningsföreskrifterna är för långtgående i den meningen att de lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Klagandena har i denna del anfört att kommunen utan ytterligare utredningsarbete har frångått möjlighet att begränsa ordningsföreskrifternas tillämpningsområde såväl tidsmässigt som geografiskt, trots att antalet elsparcyklar skiljer sig markant mellan olika områden och årstider. Högsta förvaltningsdomstolen belyste i avgörandet HFD 2018 ref. 75 att en kommuns bedömning bör underkännas endast om det står klart att en ordningsföreskrift är för långtgående eller för ingripande på den aktuella platsen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att föreskrifter inte får ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet och måste begränsas till de områden där störningen faktiskt utgör eller kan antas utgöra ett problem. I den mån det är relevant måste de även begränsas till sådana tidpunkter då en reglering är påkallad. Ju mer avgränsat ett tillämpningsområde är, desto mer ingripande kan föreskrifterna tillåtas att vara. De måste även vara utformade på ett sådant sätt så att de är möjliga att tillämpa.

Förvaltningsrätten finner inte anledning att ifrågasätta kommunens bedömning att en begränsning i föreskriften i tid och rum skulle innebära en kraftig minskning av nyttan med föreskriften och syftet med tillståndskravet. Den aktuella uthyrningsverksamheten är till sin natur flyttbar och det geografiska tillhandahållandet av uthyrningen är varierande. Att efterfrågan av uppställda elsparcyklar minskar under vissa perioder av året påverkar därutöver inte den omständigheten att ett oreglerat och obegränsat användande av marken trots allt kan komma att orsaka påtagliga störningar och olägenheter, även under dessa perioder. Det kan inte heller enligt förvaltningsrättens mening per automatik ses som en obefogad inskränkning i den enskildes frihet att kräva



tillstånd för försäljning eller uthyrning av föremål på offentlig plats. Vid denna bedömning beaktas särskilt att de aktuella föreskrifterna avser en reglering i form av krav på tillstånd och inte en mer ingripande åtgärd så som exempelvis ett generellt förbud. Till detta följer även att tillstånd som huvudregel krävs för företeelser som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för. Mot bakgrund av det som framkommit bedömer förvaltningsrätten att det aktuella tillståndskravet för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon inte kan anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet i ordningslagens mening.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att det som klagandena har fört fram inte visar att kommunens beslut att anta de lokala ordningsföreskrifterna strider mot ordningslagen. Beslutet ska därför inte upphävas på den grunden.

### Näringsfriheten i 2 kap. 17 § regeringsformen

Klagandena har vidare gjort gällande att ordningsföreskrifterna strider mot 2 kap. 17 § regeringsformen eftersom begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Det finns ett stort antal författningar som på ett eller annat sätt begränsar friheterna som anges i 2 kap. 17 § regeringsformen, till exempel genom att kräva auktorisation för att få bedriva viss verksamhet (se Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 17 §, Karnov (JUNO), besökt 2022-04-29).

Bestämmelsen utgör inte hinder mot att exempelvis kräva tillstånd av den som ska nyttja en torghandelsplats eller att ta ut en avgift för en sådan plats. Det finns därigenom möjlighet att med stöd av ordningslagen inskränka

näringsfriheten på så sätt att kräva tillstånd för nyttjandet av den offentliga platsen eller till och med, när det föreligger starka skäl, helt förbjuda tillfällig försäljning.

Förvaltningsrätten bedömer att det av utredningen i målet inte har framkommit att de aktuella föreskrifterna omfattar några begränsningar i rätten att bedriva näring eller utöva ett yrke i den mening som avses i 2 kap. 17 § regeringsformen. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att tillståndskravet är neutralt utformat och inte tar sikte på någon särskild grupp eller individ. Mot bakgrund av vad som ovan anförts bedöms beslutet att anta de lokala ordningsföreskrifterna inte heller stå i strid med 2 kap. 17 § regeringsformen.

#### Kommunens rätt att införa avgifter för uthyrningen

Alexander Rajalin Liljeblad har gjort gällande att kommunen inte har rätt att belägga friflytande mobilitetstjänster med särskilda avgifter eftersom det inte krävs tillstånd enligt ordningslagen för ett uppställande av elsparkcyklar.

Som konstaterats ovan har förvaltningsrätten kommit fram till att tillhandahållandet av friflytande mobilitetstjänster omfattas av huvudregeln om tillståndsplikt i 3 kap. 1 § ordningslagen. Enligt 1 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. har kommunen rätt att ta ut ersättning för sådan användning som är tillståndspliktig enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Det föreligger därför inte heller grund för att upphäva kommunens beslut att införa avgifter för uthyrning av enpersonsfordon på offentlig mark.

### Sammanfattning

Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att det som klagandena i målet har anfört inte medför att det överklagade beslutet ska upphävas på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därför avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Terese Danielsson  
Rådman

De särskilda ledamöterna Karl Pfeifer och Rutger Öjerholm har också deltagit i avgörandet.

August Marinder Neuman har varit föredragande.



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).