



KLAGANDE

Jönköpings kommun

MOTPART

Länsstyrelsen i Jönköpings län

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 3 april 2023 i mål nr 5267-22,
se bilaga A

SAKEN

Upphävande av allmänna lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen
(1993:1617)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Jönköpings kommun yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens dom och länsstyrelsens beslut, ska fastställa 20 och 22 §§ i Jönköpings kommuns allmänna lokala ordningsföreskrifter i den lydelse de fick genom kommunfullmäktiges beslut den 1 september 2022. Kommunen anför bl.a. följande. Motsvarande ordningsföreskrift har antagits av flera kommuner i Sverige utan anmärkning om att föreskriften måste begränsas geografiskt. Kommunen bör därför inte nekas att anta föreskriften på denna grund. Kammarrätten bör även pröva om uthyrning av elsparkcyklar inom detaljplanelagt område är tillståndspliktigt redan genom 3 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617). Det har funnits oenighet mellan myndigheter om huruvida så är fallet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län motsätter sig bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Tillämpningsområdet för en lokal ordningsföreskrift måste begränsas till de områden där störningen faktiskt utgör eller kan antas utgöra ett problem. Det står klart att det är för långtgående och ingripande med ett krav på tillstånd för uthyrning av samtliga enpersonsfordon på samtliga offentliga platser i hela Jönköpings kommun, varför föreskriften strider mot ordningslagen på denna grund. Föreskriften har även upphävts på den grunden att tillståndsplikten redan är reglerad i 3 kap. 1 § ordningslagen. Verksamheten bedrivs varje gång en användare tar i anspråk ett fordon och därigenom ingår avtal med uthyraren. Eftersom det torde vara absolut vanligast att fordonen lämnas på platser som är upplåtna för andra ändamål än näringsverksamhet (gator, cykelbanor, trottoarer m.m.) och där återigen tas i anspråk för uthyrning, går det i praktiken inte att bedriva denna typ av uthyrningsverksamhet utan att verksamheten träffas av tillståndsplikt enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Då verksamheten därför redan är tillståndspliktig genom ordningslagen strider det mot 3 kap. 12 § samma lag att i ordningsföreskrifter föreskriva tillståndsplikt för uthyrningen. Det är inte heller möjligt att genom lokala ordningsföreskrifter

reglera en situation, där endast ett fåtal fordon har ställts upp utan att medföra någon olägenhet för den allmänna ordningen, eftersom ordningsföreskrifter enligt 3 kap. 8 § ordningslagen måste vara behövliga för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

Kammarrätten har inhämtat yttrande från Polismyndigheten. Av yttrandet framgår bl.a. följande. Enligt 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Offentliga platser, som gator och torg, är typiskt sett avsedda för allmän trafik och inte försäljnings- eller uthyrningsverksamhet. Om en sådan plats ska användas för uppställning av flera enpersonsfordon (t.ex. elsparkcyklar) för uthyrning som ett led i en näringsverksamhet, bör användningen som huvudregel inte anses överensstämma med det ändamål som platsen har upplåtits för eller vara allmänt vedertagen. Utgångspunkten är därför att tillstånd krävs för sådan användning. Det är dock omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande för bedömningen. Om endast en eller ett fåtal elsparkcyklar har ställts upp på en cykelparkering utan att medföra någon olägenhet för den allmänna ordningen eller påverka framkomligheten, kan omständigheterna i det enskilda fallet anses vara sådana att tillstånd av Polismyndigheten inte krävs, även om det är fråga om uthyrning.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågan i målet är om den av kommunen antagna föreskriften om tillståndskrav för ianspråktagande av offentlig plats för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon strider mot ordningslagen.

Enligt 3 kap. 12 § första stycket ordningslagen får föreskrifter enligt 8–11 §§ inte angå förhållanden som är reglerade i denna lag eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt.

Kammarrätten finner med beaktande av Polismyndighetens yttrande att 20 § i kommunens allmänna lokala ordningsföreskrifter om tillståndskrav för uthyrningsverksamhet av enpersonsfordon på offentlig plats delvis angår förhållanden som är reglerade i ordningslagen och således har meddelats i strid med ordningslagen. Länsstyrelsen har därmed redan på den grunden haft fog för att upphäva 20 § och 22 § i den lydelse de fick genom antagandet den 1 september 2022. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (KR-01).

Bengt Green
kammarrättsråd
ordförande

Christina Fränngård
kammarrättsråd
referent

Hanna Hjelm
tf. kammarrättsassessor

Therese Lundin
föredragande jurist



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I JÖNKÖPING**

DOM
2023-04-03
Meddelad i Jönköping

Mål nr
5267-22

KLAGANDE

Jönköpings kommun

MOTPART

Länsstyrelsen i Jönköpings län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Jönköpings läns beslut 2022-10-28

SAKEN

Upphävande av allmänna lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1998:1617)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver länsstyrelsens beslut i den del som avser upphävande av 21 § i Allmänna lokala föreskrifter för Jönköpings kommun, antagna av kommunfullmäktige den 1 september 2022.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Jönköpings kommun beslutade den 1 september 2022 om ändring i Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Jönköpings kommun. Ändringen avsåg införandet av en ny paragraf (20 §) med följande lydelse:
Tillstånd krävs av Polismyndigheten för att ianspråkta offentlig plats för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon (sparkcyklar, cyklar, mopeder och liknande), oberoende av om de har ett eller flera hjul, en sitt- eller ståplats för föraren och om de är försedda med motor eller inte.

Efterföljande paragrafer omnumrerades till 21 och 22 §§. I den omnumrerade 22 § genomfördes även följdändringar med anledning av den nya 20 §.

Länsstyrelsen

Genom det överklagade beslutet upphävde länsstyrelsen 20–22 §§ i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna med i huvudsak följande motivering. Verksamheten som nu är aktuell är inte att jämställa med parkering i trafikförordningens mening (1998:1276). I den delen föreligger därför inte hinder mot föreskriften. Föreskriften gäller dock generellt på offentlig plats, det vill säga även på offentliga platser inom detaljplanelagt område. I 3 kap. 1 § ordningslagen finns en tillståndsplikt för användande av offentlig plats inom detaljplanelagt område om användningen inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som är allmänt vedertaget, om inte ianspråktagandet är tillfällig och görs i obetydlig omfattning. Det är mycket vanligt att offentliga platser inom detaljplan som används för uppställning av enpersonsfordon för uthyrning har upplåtits för annat ändamål än näringsverksamhet. Det rör sig heller inte om ett allmänt vedertaget eller tillfälligt ianspråktagande, oavsett om fordonen avses att placeras i cykelställ eller inte. Det finns därför redan en tillståndsplikt i 3 kap. 1 § ordningslagen. Att genom lokala ordningsföreskrifter införa tillståndsplikt för ett ianspråktagande som redan är tillståndspliktigt enligt ordningslagen strider mot 3 kap. 12 § samma lag.

Lokala ordningsföreskrifter får heller inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Det har i 20 § inte föreskrivits någon begränsning av det geografiska område inom vilket tillståndsplikt ska gälla. Föreskriften innebär därför att tillståndsplikt gäller på alla offentliga platser inom kommunen, vilket även omfattar exempelvis allmänna vägar, campingplatser som är tillgängliga för allmänheten och andra offentliga platser inom områden som är glest eller inte alls bebyggda.

Utformningen av föreskriften medför vidare att även annan uthyrning än uthyrning av elsparkcyklar i tätort blir tillståndspliktig. Till exempel skulle en campingägare på landsbygden som vill hyra ut cyklar till sina kunder kunna

behöva ansöka om tillstånd. 20 § har därför ett alltför vidsträckt geografiskt tillämpningsområde, samt att den lägger ett onödigt tvång på allmänheten.

Sammanfattningsvis strider 20 § i Allmänna lokala föreskrifter för Jönköpings kommun mot ordningslagen och ska därför upphävas. Då 21 och 22 §§ har fått en ny numrering, och 22 § har ändrats med anledning av införandet av 20 §, ska 21 och 22 §§ också upphävas.

Jönköpings kommun

Jönköpings kommun yrkar att det överlagade beslutet ska upphävas och anför bland annat följande. De delar länsstyrelsens uppfattning att uthyrningsverksamhet inom detaljplanelagt område redan är tillståndspliktig enligt 3 kap. 1 § ordningslagen och att föreskriften därför strider mot 3 kap. 12 § ordningslagen. Ordningsföreskriften har ändå uppkommit på grund av att Polismyndigheten i Region Öst sedan mars 2022 anser att uthyrning av elsparkscyklar inte är en tillståndspliktig verksamhet, eftersom uthyrningsföretagen endast parkerar elsparkcyklar i befintliga cykelställ upptar de således inte offentlig plats på ett sätt som inte överensstämmer med ändamålet för platsen. För att få klarhet kring om uthyrningsverksamhet av enpersonsfordon är tillståndspliktig enligt 3 kap. 1 § ordningslagen, och inte heller kan omfattas av undantagen i samma paragraf, överklagar de därför länsstyrelsens beslut. Det är väsentligt att det klargörs om polismyndighetens eller länsstyrelsens bedömning är korrekt. Ordningsföreskriften lägger inte ett onödigt tvång på allmänheten. Dels har förvaltningsrätten i Stockholm i mål nr 33626-21 godkänt en motsvarande föreskrift, dels innebär föreskriften endast en tillståndsplikt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

En kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig

plats. Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter ska omedelbart anmälas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen (3 kap. 8 och 13 §§ ordningslagen och 1 § förordning [1993:1632] med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen [1993:1617]).

Frågan i målet är därför om länsstyrelsen har haft fog för att upphäva 20–22 §§ i Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Jönköpings kommun, det vill säga, om föreskrifterna strider mot ordningslagen.

Behövs föreskrifterna för att upprätthålla den allmänna ordningen?

En grundläggande förutsättning för att kommunen ska få meddela föreskrifter är att föreskrifterna behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (3 kap. 8 § ordningslagen). Det krävs inte att kommunen presenterar någon utredning till stöd för att föreskriften behövs (HFD 2018 ref. 75).

Av kommunfullmäktiges beslut framgår att syftet med aktuella föreskrifter är att precisera tillståndskravet för uthyrning av enpersonsfordon på offentlig plats och att uppnå förbättrad trygghet, ordning och säkerhet på offentlig plats. Förvaltningsrätten bedömer därför att föreskrifterna behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats och att den grundläggande förutsättningen i 3 kap. 8 § ordningslagen därmed är uppfylld.

Strider föreskrifterna mot 3 kap. 12 § ordningslagen?

Föreskrifter får inte 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 lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (3 kap. 12 § ordningslagen). Av praxis följer att lokala ordningsföreskrifter inte får vara för långtgående avseende geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och

sakligt innehåll. Lokala ordningsföreskrifter får inte ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet (HFD 2018 ref. 75).

Genom införandet av 20 § i Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Jönköpings kommun har Jönköpings kommun infört en tillståndsplikt för ianspråktagande av offentlig plats för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon. De genomförde samtidigt en följdändring i 22 § i samma föreskrifter som innebär att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten i 20 § kan dömas till penningböter. 20 § har inte någon geografisk begränsning, vilket innebär att den gäller på samtliga offentliga platser i Jönköpings kommun.

Offentlig plats är ett brett begrepp som bland annat omfattar allmänna vägar, gator och torg (1 kap. 2 § ordningslagen). Jönköpings kommun har även beslutat att jämställa följande områden med offentlig plats: idrotts-, sport-, bad- och lekplatser, campingplatser, förskolegårdar och skolgårdar efter verksamhetstid eller skoltid, trädgårdsanläggningar, kyrkogårdar och begravningsplatser. Som länsstyrelsen har påpekat i sitt beslut innebär det exempelvis att tillståndsplikten gäller även om en campingägare vill hyra ut cyklar.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Syftet med införandet av 20 § var att återta kontroll över uthyrningsverksamheten och antalet elsparkcyklar. Föreskriften gäller dock samtliga enpersonsfordon, det vill säga även ett flertal fordon som inte är elsparkcyklar. Föreskriften har inte någon geografisk begränsning vilket innebär att den omfattar samtliga offentliga platser i Jönköpings kommun. Det framgår inte av varken kommunfullmäktiges beslut eller underlagen till kommunfullmäktiges beslut att det är påkallat med en tillståndsplikt för uthyrning av enpersonsfordon på samtliga offentliga platser i Jönköpings kommun. Den som bryter mot 20 § kan även, enligt 22 §, dömas

till penningböter. Förvaltningsrätten anser därför att 20 och 22 §§ i Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Jönköpings kommun lägger ett onödigt tvång på allmänheten. Vad Jönköpings kommun har anfört medför ingen annan bedömning. Länsstyrelsen har därför haft fog för att upphäva 20 och 22 §§.

Eftersom 20 och 22 §§ strider mot 3 kap. 12 § ordningslagen redan på den grunden att de lägger ett onödigt tvång på allmänheten finns det ingen anledning för förvaltningsrätten att även pröva om föreskriften strider mot 3 kap. 12 § ordningslagen på den grunden att tillståndsplikten redan är reglerad i 3 kap. 1 § ordningslagen.

Vad gäller 21 § Allmänna lokala föreskrifter för Jönköpings kommun har den genom kommunfullmäktiges beslut endast fått en ny numrering. Paragrafen som sådan har inte ändrats. Genom 3 kap. 13 § ordningslagen har länsstyrelsen möjlighet att begränsa sitt ingripande till endast den eller de föreskrifter i till exempel en lokal ordningsstadga som strider mot ordningslagen (prop. 1992/93:210 s. 289). Förvaltningsrätten anser inte att paragrafen strider mot ordningslagen endast på den grunden att den har fått en ny numrering. Länsstyrelsen har därmed inte haft fog för att upphäva 21 § Allmänna lokala föreskrifter för Jönköpings kommun. Förvaltningsrätten bifaller således överklagandet vad gäller 21 §.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Avgörandet kan överklagas. Information om detta finns i bilaga 1 (FR-03).

Magnus Isgren

Rådmannen Magnus Isgren och nämndemännen Kjell Dahlström, Ragnvald Alvesund och Hans Toll har avgjort målet. Förvaltningsrättsnotarien Emma Pettersson 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 nyårs-afton, 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.



Hur man överklagar

KR-01

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga det till Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagandet ska skickas till kammarrätten. 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 senast den dag 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 är en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen får meddela prövningstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning eller

att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller kammarrättens beslut. Det är därför viktigt att du i överklagandet tar med allt som du vill föra fram.

Så här gör du

1. Skriv kammarrättens namn, målnummer och beslutsdatum.
2. Förklara vilken ändring du vill ha och varför du tycker att beslutet ska ändras.
3. Förklara varför du anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövnings-tillstånd ovan).
4. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Bifoga de skriftliga bevis du hänvisar till om de inte redan finns i målet.
5. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om hur domstolen kan nå dig: e-postadresser, postadresser, och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till kammarrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Kammarrätten kontrollerar att överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet, och då står kammarrättens beslut fast.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar kammarrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Har du tidigare fått handlingar med förenklad delgivning kan även Högsta förvaltningsdomstolen skicka handlingar på detta sätt.

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.