

Nr 157

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.; given Stockholms slott den 29 mars 1957.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

GUSTAF ADOLF

Gunnar Hedlund

Propositionens huvudsakliga innehåll

Sedan lång tid tillbaka har kommunerna uppburit avgift i samband med upplåtelse av allmän plats för försäljningsändamål och liknande. Sådana upplåtelser har avsett kiosker, tidningsstånd, bensinstationer, korv- och glasstånd m. m. Det i propositionen framlagda lagförslaget avser att reglera rätten att uttaga avgifter för dylika upplåtelser. Avgifterna föreslås skola utgå enligt grunder som bestämmes av kommunens fullmäktige.

I propositionen föreslås vidare att parkeringsavgifter skall bestämmas i samma ordning och kunna utgå med differentierade belopp.

Lagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1958.

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 förmäles, 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 januari 1958.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den
29 mars 1957.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, HEDLUND, PERSSON, LINDELL, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, NÄSGÅRD, KLING, ELIASSON. HENRICSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Hedlund, fråga om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplätelser å allmän plats, m. m., samt anför.

I. Inledning

Sedan lång tid tillbaka har kommunerna ansett sig ha rätt att uttaga vissa avgifter för upplätelser å allmän plats. Då frågan sedermera drogs under domstols prövning blev det emellertid fastslaget, att i vissa fall lagligt stöd saknades för avgifternas uttagande. Hur långt kommunernas rätt härutinnan sträckte sig framstod därefter såsom ytterst tveksamt. I skrivelse den 20 juni 1949 hemställde därför Svenska stadsförbundet — 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 utredningsman¹ 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.

Över utredningsmannens promemoria har efter remiss yttranden avgivits av hovrätten för Nedre Norrland, statskontoret, väg- och vattenbyggnadssty-

¹ Numera häradshövdingen E. W. Z. Göransson.

relsen, byggnadsstyrelsen, kommerskollegium, kammarkollegiet, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus och Gävleborgs län. Vid kommerskollegiums yttrande finns fogade yttranden från Stockholms handelskammare, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, Smålands och Blekinge handelskammare, Gotlands handelskammare, Skånes handelskammare, handelskammaren i Göteborg, Västergötlands och Norra Hallands handelskammare, handelskammaren i Karlstad, handelskammaren för Örebro och Västmanlands län, handelskammaren i Gävle, Norrbottens och Västerbottens läns handelskammare, Kooperativa förbundet samt Sveriges hotell- och restaurangförbund. Därjämte har genom länsstyrelserna yttranden inhämtats från vissa städer och myndigheter m. fl. Sålunda föreligger yttranden från Stockholms stadsfullmäktige och poliskammaren i Stockholm samt från stadsfullmäktige i Malmö, stadskollegiet i Hälsingborg, länsarkitekten i Malmöhus län, Skånes köpmannaförbund, stadskollegiet i Göteborg och stadsfullmäktige i Gävle. Vidare har följande sammanslutningar avgivit yttranden, nämligen Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges bensinhandlares riksförbund, Sveriges korvhandlareförbund, Svenska kioskhandlareförbundet, Aktiebolaget Svenska pressbyrån, Sveriges kioskidkares riksförbund, Svenska glasstillverkareförbundet och Svenska omnibusägareförbundet.

På grund av bl. a. den kritik, som framkom vid remissbehandlingen, befanns det, att det framlagda förslaget icke utan väsentliga omarbetningar kunde läggas till grund för lagstiftning i ämnet. Från vissa håll uttalades önskvärdheten av att en ny, mera allsidig utredning måtte verkställas innan ställning toges till ifrågavarande spörsmål. Med hänsyn till den rådande ovissheten på detta område och då från kommunalt håll kraftigt understrukits angelägenheten av att frågan snarast bringades till en lösning, befanns det emellertid angeläget att försöka undvika det ytterligare uppskov, som en ny utredning skulle innebära. I stället har inom inrikesdepartementet det framlagda lagförslaget överarbetats med beaktande av de av remissinstanserna framförda synpunkterna. Därvid har utarbetats en den 15 januari 1957 dagtecknad departementspromemoria, innefattande ett nytt lagförslag jämte tillhörande motivering m. m. Över departementspromemorian har yttranden inhämtats från kammarkollegiet, kommerskollegium, överståthållarämbetet, som vid sitt utlåtande fogat yttranden av borgarrådet för stadsbyggnadsroteln och t. f. stadsjuristen i Stockholm, samt från Svenska stadsförbundet. Nämnade remissinstanser har i huvudsak godtagit det i departementspromemorian framlagda förslaget.

Nyssnämnda utredning behandlar icke frågan om upplåtelse av parkeringsplats och rätten att uttaga parkeringsavgift. Denna speciella fråga har emellertid varit föremål för utredning inom den av byggnadsstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i september 1955 tillsatta parkeringsut-

redningen¹, vars uppgift är 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 har parkeringsutredningen överlämnat förslag till kungörelse om kommunala parkeringsavgifter m. m. Över parkeringsutredningens förslag har yttranden inhämtats från väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statspolisintendenten, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Malmöhus och Göteborgs och Bohus län. Därjämte har Svenska stadsförbundet, Näringslivets trafikdelegation, Kungl. Automobilklubben, Motormännens riksförbund och Ingenjörsvetenskapsakademiens transportforskningskommission avgivit yttranden över förslaget. Vid yttrandena har fogats av överståthållarämbetet yttranden från ordningspolisintendenten, borgarrådet för stadsbyggnadsroteln och t. f. stadsjuristen i Stockholm, av länsstyrelsen i Malmöhus län yttrande från Skånes handelskammare och av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län yttrande från Göteborgs stads gatukontor.

Jag anhåller nu att till närmare behandling få upptaga dessa lagstiftningsärenden.

II. Gällande rätt

1. Gällande författningsbestämmelser

Enligt 25 § *byggnadslagen den 30 juni 1947* skall stadsplan utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden, som ingår i planen, bland annat gator, torg, parker och andra allmänna platser. Enligt 41 § samma lag äger staden lösa i stadsplan ingående mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats. Iordningställande och upplåtande till allmänt begagnande av gata eller annan allmän plats inom område, som ingår i stadsplan, ankommer enligt 49 § byggnadslagen på staden. I 50 och 51 §§ gives föreskrifter om tidpunkt när gata eller annan allmän plats skall upplåtas för allmänt begagnande. I 54 § stadgas, att om ägare av tomt skall verkställa nybyggnad därå, innan gata, till vilken tomten enligt stadsplanen har utgång, blivit upplåten till allmänt begagnande, han skall ordna utfartsväg och nödiga avlopp från tomten. Det tillägges, att staden, i den mån den förfogar över erforderlig obebyggd mark, som enligt stadsplanen är avsedd till gata eller annan allmän plats,

¹ Parkeringsutredningen, i vilken ingår representanter för byggnadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen ävensom för städerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Eskilstuna, har vid sin sida en rådgivande delegation med representanter från Kungl. Automobilklubben, Motormännens riksförbund, Näringslivets byggnadsdelegation, polismyndigheten i Stockholm, Stockholms handelskammare, Svenska kommunaltekniska föreningen, Svenska lasttrafikbilägareförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska transportarbetareförbundet, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges industriförbund samt Transportforskningskommissionens väg- och fordonskommitté.

är pliktig att utan ersättning låta marken nyttjas för ändamålet. Slutligen föreskrives i 55 §, att om kronan är väghållare i stad, bestämmelserna om ansvarighet för staden att såsom gata iordningställa och upplåta allmän väg avser kronan. I 56—69 §§ gives bestämmelser om skyldighet för ägare av tomt vid gata att ersätta staden värdet av gatumark och skyldighet att bidra till kostnaden för iordningställande av gata. Anföras må här bestämmelsen i 61 §, enligt vilken, om markägare utan lösen till staden överlåtit gatumark framför tomt eller gatukors eller om staden samtidigt varit ägare av både tomten och gatumarken, efter det gatumarken blivit i stadsplan upptagen som sådan, tomtens ägare är fri från skyldighet att utgiva ersättning intill samma värde.

Enligt 74 § byggnadslagen åvilar underhåll av gata eller annan allmän plats staden. Undantag gäller dock för det fall, att kronan är väghållare i stad eller att gata tillika förklarats vara allmän väg.

Nu omförmälda bestämmelser gäller 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, är bestämmelser givna i 112—118 §§ byggnadslagen. Närmare redogörelse för dessa bestämmelser torde här ej vara erforderlig.

Enligt 163 § skall, om gata eller gatudel framför tomt upplåtits eller lagligen skolat upplåtas till allmänt begagnande före byggnadslagens ikraftträdande, angående skyldighet för tomtägaren att gälda ersättning för gatumark äldre lag äga tillämpning.

Vissa bestämmelser om nyttjande av allmän plats finns i *ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868*. Här gives till en början i § 1 bestämmelser om allmänna försäljningsplatser. Upplåtande av dylika platser tillkommer stadsfullmäktige. — I § 2 gives vissa bestämmelser om ordningen på gator eller andra allmänna platser än de, 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 uppehålls (första stycket). Utan magistratens särskilda tillstånd får 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 (andra stycket). Enligt § 29 skall vad om magistrat sägs

i stad, där magistrat ej finnes, gälla kommunalborgmästaren. I Stockholm skall vad om magistrat sägs gälla överståthållarämbetet, ärenden enligt bl. a. § 2 andra stycket dock poliskammaren. Föreskrifterna gäller i tillämpliga delar för köping, hamn, fiskläge och annat ställe med större sammanhängande befolkning, då KB förordnar därom enligt beslut, som skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Därvid skall även bl. a. bestämmas, vilken myndighet som skall meddela tillstånd, varom här är fråga.

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 äger tillämpning, icke må begagnas för upplag eller avstjälpling eller tagas i anspråk 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 skall 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 denna stadga 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 allmänna ordningsföreskrifterna i stadgan ävensom av föreskrift i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats.

Beträffande den närmare motiveringen till nyssnämnda bestämmelser i allmänna ordningsstadgan må hänvisas till propositionen 143/1956.

Föreskrifter om avgifter för begagnande av allmän plats finns 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 är gjorda till dess betjänande, skall 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 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 behov, där ej myndighet, som Konungen därtill förordnar, medgiver, att medlen användes för annat ändamål.

Ifrågavarande bestämmelse i kommunallagen motsvarades i lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet av 79 § 1 mom. första stycket c) och andra stycket samt i lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad av 74 § 1 mom. första stycket c) och andra stycket. Bestämmelsernas utformning stämmer i dessa lagar i huvudsak överens med den nuvarande formuleringen.

Jämväl i förordningarna den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och kommunalstyrelse i stad fanns motsvarande bestämmelser i § 73 andra stycket, respektive § 74 andra stycket. Bestämmelserna har dock här en annan formulering: Kungl. Maj:ts nådiga prövning skola ock underställas de av kommunalstämman (allmänna rådstugan eller stadsfullmäktige) antagna förslag till nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen, såsom väg-, bro- och färjpenningar med mera.

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 finns bestämmelser, som har samma utformning som bestämmelserna i lagen om kommunalstyrelse i stad.

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

Av intresse för behandlingen av frågan om parkeringsavgifter är, utöver vad förut anförts, vissa bestämmelser i *vägtrafikförordningen den 28 september 1951*. Enligt 61 § 1 mom. 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.

2. Rättspraxis

Försäljningsplatser

Frågan om kommuns rätt att med nyttjanderätt upplåta gata, torg, park eller annan allmän plats, som upplåtits till allmänt begagnande, samt betingninga sig ersättning för dylik nyttjanderätt har ur olika synpunkter varit föremål för bedömande i ett flertal mål såväl i Högsta domstolen som i Regeringsrätten. Ett par av de viktigaste avgörandena må här i korthet återges.

Frågan om stads rätt att verkställa upplåtelse med nyttjanderätt av allmän plats är berörd i ett rättsfall från Visby (NJA 1952: 47), som eljest — i varje fall enligt rubriken till referatet — främst tagit sikte på frågan, huruvida stad äger rätt att uttaga avgift för nyttjande av platser å gatumark för försäljning av korb och glass.

År 1945 uthyrde drätselkammaren i Visby till ett par personer genom skriftligt avtal för en tid av ett år i sänder 10 kvadratmeter gatumark på var och en av vissa angivna gator och öppna platser i Visby med den närmare belägenhet, som magistraten eller polismyndigheten kunde finna lämpligt bestämma. Hyran skulle utgöra 8 000 kronor för år. Genom upplåtelsen förvärvades viss ensamförsäljningsrätt. Avtalet skulle gälla under förutsättning att magistraten och KB lämnade tillstånd för hyresgästerna att driva rörelsen. Sådant tillstånd erhöles också. Efter förloppet av fem år — kontraktet hade då tydligen upphört gälla — stämde en av hyresgästerna, som var innehavare jämväl av den andres rätt mot staden, staden under påstående, att staden lagligen icke ägt uppbära ersättning för ifrågavarande upplåtelse. Hyresgästen yrkade därför ogiltigförklaring av hyresavtalet, förklaring att vidare betalningsskyldighet på grund av samma avtal icke förelåg samt förpliktande för staden att återbetala den erlagda hyressumman, sammanlagt cirka 26 500 kronor, jämte ränta. Staden å sin sida yrkade efter genstämning förpliktande för hyresgästen att utgiva resterande hyresbelopp, cirka 16 150 kronor. Rådhusrätten meddelade dom den 26 juni 1950. Rådhusrätten fann i domen, att parterna å ömse sidor vid avtalets ingående utgått från att staden varit oförhindrad att för upplåtande av ifrågavarande saluplatser betingninga sig ersättning genom ett med vederbörande näringsidkare träffat avtal. Rådhusrätten har emellertid funnit, att den verksamhet, som hyresgästen bedrivit, varit att betrakta som en del av den allmänna rörelsen och att staden på grund av stadgandet i 74 § 1 mom. c) lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad icke varit berättigad upptaga avgift i vidare mån än tillstånd därtill erhållits av Kungl. Maj:t. Sådant tillstånd hade emellertid givits endast beträffande Stora torget för begagnande av saluplatser därstädes, och staden kunde icke anses ha varit berättigad att i vidare mån pålägga sådan avgift. Rådhusrätten har därför i huvudsak bifallit huvudkäromålet. Svea Hovrätt gjorde i dom den 17 maj 1951 ej ändring. Högsta domstolen har i huvudfrågan anfört:

Beträffande en av de i avtalet angivna allmänna platserna, Stora Torget, har Kungl. Maj:t, såsom i rådhusrättens dom antecknats, fastställt viss taxa för begagnande av försäljningsplats. I övrigt föreligger icke någon

författning eller något beslut varigenom staden tillagts befogenhet att uttaga avgift för nyttjandet av platserna vid försäljning av ifrågavarande slag. Staden har ej heller — oavsett om dylik försäljning är att hänföra till den allmänna rörelsen i den mening som avses i 74 § lagen om kommunalstyrelse i stad — lagligen kunnat genom avtal om upplåtelse av förevarande natur tillförbinda försäljaren. — B. och U. G. hava således icke varit bundna av sitt åtagande att utgiva ersättning utan kunna när som helst frånträda detsamma.

Däremot har Högsta domstolen på anförda skäl avvisat hyresgästens yrkande om att återfå vad som utbetalats. Högsta domstolen har alltså fastställt hovrättens domslut i vad därigenom avtalet förklarats icke ha varit bindande för hyresgästerna samt stadens yrkande om utfående av resterande avgifter lämnats utan bifall, men i övrigt ogillat hyresgästens talan.

Utredningsmannen finner detta rättsfall giva vid handen, att enligt Högsta domstolens åsikt en stad icke på grund av äganderätt till allmän plats, som upplåtits till allmänt begagnande, äger privaträttsligt förfoga över mark tillhörande platsen mot ersättning och att för att avtal om dylik upplåtelse skall vara bindande, uttryckligt lagligt stöd erfordras.

Själva rätten att upplåta marken har vidare berörts i ett mål från Regeringsrätten (RÅ 1927: 75).

Vad angår rätten att uttaga avgift må nämnas ett rättsfall från Regeringsrätten från år 1930 (RÅ 1930 S 239). En person i Stockholm som begärt överståthållarämbetets tillstånd att sätta upp en fruktautomat utanför sin fruktaffär på Roslagsgatan, erhöll det begärda tillståndet under villkor bl. a., att sökanden på gatukontorets kassa erlade platshyra med 50 kronor. Sökanden överklagade överståthållarämbetets beslut hos Kungl. Maj:t i statsrådet. På hemställan av Regeringsrätten beslöt Kungl. Maj:t att ej göra ändring.

Slutligen må här omnämnas ytterligare ett rättsfall från Regeringsrätten (RÅ 1949: 35), vilket var den närmaste anledningen till den nu föreliggande utredningen. I detta fall hade gatukontoret i Stockholm tydligen legat i förhandlingar med Stockholms allmänna tidningskolportörförening om införande av frivilliga avgifter för begagnande av det för tidningsförsäljning på vissa allmänna platser i staden erforderliga utrymmet. Sedan gatunämndens platsupplåtelsedelegation erhållit skrivelse från föreningen, vari denna förklarade sig finna ytterligare förhandlingar med staden om en frivillig överenskommelse rörande införande av avgifter för tidningsförsäljning gagnlösa, beslöt delegationen att anmäla skrivelsen i gatunämnden under förordnande, att avgift skulle uttagas för upplåtelse av plats för tidningsförsäljning. Gatunämnden beslöt den 22 april 1948 att utan erinran lägga föreningens skrivelse till handlingarna, vilket beslut

uppenbarligen innebar, att avgift av ovan nämnt slag skulle uttagas. Beslutet överklagades av en tidningskolportör hos överståthållarämbetet, som i sitt utslag anförde:

Enär klandrade beslutet måste anses innebära skyldighet för den, som jämlikt § 2 ordningsstadgan för rikets städer kan hava meddelats eller kommer att meddelas tillstånd till tidningsförsäljning å allmän plats i Stockholm, att till staden erlægga viss årlig avgift oberoende av om dylik skyldighet förbundits med tillståndet, men gatunämnden icke kan anses äga pålägga sådan avgift samt gatunämnden sålunda genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar överståthållarämbetet lagligt undanröja beslutet.

Gatunämnden anförde besvär hos Regeringsrätten, som den 9 mars 1949 beslöt följande utslag:

Enär någon omständighet icke visats föreligga, på grund varav Stockholms stad skulle äga att av den, som jämlikt det av överståthållarämbetet åberopade författningsrummet erhållit tillstånd till tidningsförsäljning å viss allmän plats i staden, uttaga avgift för begagnandet av det för försäljningen erforderliga utrymmet, samt gatunämnden förty genom sitt klandrade beslut, såvitt därigenom bestämts att sådan avgift skulle uttagas, måste anses hava överskridit sin befogenhet, lämnar Regeringsrätten de underdåniga besvären utan bifall.

Parkeringsplatser

Kommunalförfattningarnas bestämmelser att *avgifter på den allmänna rörelsen* är gällande först om de fastställts av Kungl. Maj:t har legat till grund för Högsta domstolens avgöranden i tre fall rörande parkeringsavgifter eller liknande avgifter (NJA 1931: 686, 1939: 209 och 1944: 653).

I ett flertal rättsfall har Regeringsrätten hävdad principen att *kommunala avgifter icke må överstiga* vad som erfordras för att täcka *kommunernas självkostnad* för de inrättningar eller tjänster, som avgiftsbelagts (RÅ 1910: 294, 1918: ref. 55, 1929: 156).

Sluligen må i det här sammanhanget anmärkas rättsfall, som bygger på den s. k. *likställighetsprincipen*, dvs. att kommun icke äger debitera skilda konsumenter olika höga avgifter för samma slags prestationer (RÅ 1923: ref. 28 och 65).

III. Förekomsten av upplåtelser mot ersättning

Försäljningsplatser

Ifrågarande avgiftsväsende har under årens lopp tilltagit i omfattning och detta oaktat den ovisshet angående lagligheten härutinnan, som blivit en följd av domstolarnas ståndpunkt.

För att få en ungefärlig uppfattning om i vilken utsträckning upplåtelser mot ersättning av ifrågarande slag förekommer må nämnas följande upp-

gifter från en 1948 gjord och av utredningsmannen redovisad undersökning (någon senare utredning föreligger icke).

I Stockholm och Göteborg förekommer upplåtelser i förhållandevis stor omfattning. Så t. ex. utgjorde intäkterna år 1948 för Stockholms del något mer än 600 000 kronor och de torde numera uppgå till avsevärt högre belopp. År 1948 fördelade sig gatukontorets i Stockholm hyresinkomster av mark-upplåtelser å allmän plats sålunda:

Vattenkiosker	48 762: 19
Väntpaviljonger	22 633: 33
Kontorskiosker	13 700: —
Bensinanläggningar	108 265: 35
Oljecisterner	2 179: —
Byggnadsmaterial	29 248: 49
Brukslavar	2 280: —
Områden och permanenta upplag	112 178: 40
Annonskiosker och affischpelare	98 875: —
Skylttavlor	44 635: 18
Serveringar	71 255: 50
Lagerträd	130: —
Cirkusar	1 240: —
Marketenterier	2 270: —
Friluftsteatrar	9 941: 59
Telefonkiosker	21 125: 08
Kabelfördelningsskåp	887: 50
Ledningar och tunnlar	6 115: 84
Försäljningsplats för glass	7 915: —
» » korv	2 874: 38
» » blommor	2 002: —
Julmarknad på diverse platser	580: —
Skoputsning	300: —
Fotografering	275: —
Vågar	5 831: 66
Fruktautomater och skyltskåp	570: —
	<hr/>
	Summa kronor 616.040: 49

Beträffande förhållandena år 1948 i andra städer än Stockholm och Göteborg framgår av verkställd utredning, att den omfattning, i vilken avgifter eller ersättningar av ifrågavarande slag uttogs, var högst varierande. Ett fåtal städer uppgav, att inga dylika avgifter förekom, ibland har uppgivits endast torgavgifter, som fastställts av Kungl. Maj:t enligt kommunallagens bestämmelser. I det långt övervägande antalet fall har emellertid ersättningar av ifrågavarande slag uttagits. Ersättningarna har i allmänhet angivits vara bestämda av drätselkammaren eller grunda sig på avtal, som träffats frivilligt med vederbörande. Endast i något undantagsfall föreligger stadsfullmäktigebeslut, och fastställelse av Kungl. Maj:t förekommer icke. De ändamål, för vilka avgifterna eller ersättningarna upptages, är mycket varierande liksom även avgifternas storlek. Flertalet av de ändamål, som är

upplagna i förteckningen från Stockholm, finns representerade, men i ytterst växlande omfattning. I vissa städer har uttagits avgifter endast för annonspelare, i andra endast för upplåtelse av cirkusplats o. s. v. Likaså är grunderna för avgifterna växlande. För det mesta rör det sig om förhållandevis obetydliga belopp, understundom stiger dock beloppen i höjden.

Uppgifterna om städernas sammanlagda inkomster av ifrågavarande ersättningar under år 1948 visar, att i det övervägande antalet fall avgifterna icke spelar någon större roll i stadens budget. Högst har Malmö kommit med en sammanlagd siffra av 115 158 kronor, vartill kommer 9 625 kronor för liknande upplåtelser på områden, som lyder under hamnförvaltningen. En hög siffra visar även Södertälje, nämligen 107 242 kronor, varav dock 100 000 kronor utgör koncessionsavgift för rätt för gas- och elverket att nedlägga ledningar i stadens gator. Av övriga inkomstsummor av någon betydelse må nämnas Vaxholm med 5 775 kronor, Sundbyberg med 5 159 kronor, Eskilstuna med 9 165 kronor, Linköping med 12 911 kronor, Norrköping med 24 360 kronor, Jönköping med 24 056 kronor, Oskarshamn med 18 730 kronor (vari dock ingår diverse hamnupplagsplatser med 15 000 kronor), Visby med 17 974 kronor (däri inbegripet det belopp av 8 000 kronor, som staden frändömts i det förut refererade rättsfallet), Simrishamn med 9 262 kronor, Landskrona med 9 166 kronor, Hälsingborg med 10 672 kronor, Halmstad med 15 520 kronor, Vänersborg med 8 153 kronor, Alingsås med 9 927 kronor, Borås med 32 490 kronor, Lidköping med 8 950 kronor, Örebro med 7 500 kronor, Gävle med 35 622 kronor, Hudiksvall med 8 609 kronor, Östersund med 9 450 kronor och Skellefteå med 8 439 kronor.

Undersöker man något närmare hur nu angivna summor fördelar sig hos de städer, som företer de högsta siffrorna, kommer man till följande resultat.

Malmö redovisar för det under drätselkammarens förvaltning stående området för affischpelare 18 260 kronor (i allmänhet 350 kronor per styck), för automater 3 475 kronor, för bensinanläggningar 7 694 kronor, för bilparkering (s. k. undantagsparkering) 970 kronor, för friluftsteater 3 300 kronor, för glassförsäljning 550 kronor (50 kronor för stånd), för korvförsäljning 22 900 kronor (avgifter växlande mellan 300 och 3 200 kronor), för ledningar (s. k. kabelpipor) 13 107 kronor, för markupplåtelse för skyltning 410 kronor, för omnibusplatser 5 400 kronor, för serveringar på gångbanan 18 838 kronor (avgifter växlande mellan 72 och 3 000 kronor, varvid avgiften i en del fall beräknats efter 6—8 kronor för m², i andra fall, särskilt beträffande mera permanenta anläggningar, fastställts med hänsyn till läge, omsättning m. m.), för skyltskåp 362 kronor, för skylttavlor 450 kronor, för telefonkiosker 900 kronor, för tidningskiosker 7 575 kronor (11 kiosker med avgifter växlande mellan 150 och 5 400 kronor), för tidningsvagnar 405 kronor, för upplagsplatser för olika ändamål, exempelvis för båtar, byggnadsmaterial och varor 1 754 kronor och för vattenkiosker 8 800 kronor (15 kiosker med avgifter växlande mellan 200 och 8 800 kronor). Hamnförvaltningen redovisar för annons och reklampelare 2 800 kronor, för korvförsäljning 3 600 kronor (två för tillhoppa 3 000 kronor och 2 för vardera 300 kronor), för läskedryckskiosker 400 kronor (två stycken à 200

kronor), för bensinstationer 1 200 kronor, för bensinpumpar 400 kronor, för trottoirmark för servering 348 kronor (motsvarande de priser, som utgå per m² för innanför belägen tomtmark), för vagnvägar 400 kronor och för ledningar (s. k. kabelpipor) 477 kronor.

Borås redovisar för försäljningsplatser för korv 10 000 kronor (avtal med ensamrätt till försäljning i hela staden enligt drätselkammarens beslut med poliskammarens tillstånd), för försäljningsplatser för glass 1 925 kronor (11 försäljningsplatser med ersättning, varierande mellan 75 och 300 kronor), bensinanläggningar 4 540 kronor, för oljecisterner 125 kronor, för kiosker 11 500 kronor (7 kiosker, varvid i 3 fall, då kiosken äges av staden debiteras 3 600, 4 800 och 1 360 kronor och i övriga 4 fall debiteras respektive 150, 240, 600 och 750 kronor) för annonspelare 1 800 kronor för trottoarservering 100 kronor och för fasta försäljningsställen för tryckalster 2 500 kronor.

Gävle redovisar för kiosker 6 043 kronor (fast avgift växlande mellan 50 och 400 kronor samt avgift om 1 krona för m²), för bensinstationer 7 595 kronor, för oljecisterner 676 kronor, för upplagsplatser 11 448 kronor, för affischpelare 2 900 kronor, för serveringar 500 kronor, och för förgreningsstolpar 60 kronor. Dessutom uppges, att staden från och med år 1949 börjat uttaga avgift för glassförsäljning med tillhoppa 1 450 kronor (150 å 200 kronor för stånd och år) samt för korvförsäljning med 4 950 kronor (50—500 kronor för stånd och år).

Norrköping har uppgivit följande beträffande grunderna för ersättningsuttagande. För rörliga salustånd (varm korv, glass, frukt och konfektyr) 25 kronor för år, för fasta salustånd för samma ändamål 200 kronor för år, för fasta tidningsförsäljningsplatser 10 kronor för år, för rörlig tidningsförsäljning 10 kronor för år, för serveringspaviljong lägst 200 kronor för år, för öppen trottoarservering 25 kronor för år, för inbyggd trottoarservering 100 kronor för år, för fotografering 200 kronor för år (tillstånd att fotografera människor i rörelse t. ex. å en viss trottoar), skoputsning 10 kronor för år, för fasta reklampelare 100 kronor för år, för roterande reklampelare med invändig belysning 300 kronor för år, för gatuur med reklam 100 kronor för år, för cykelställ (ej offentliga tillhörande fabriker etc.) 100 kronor för år, för bensincistern 25 kronor för år, för vatten- och avloppsledningar tvärs över gata 25 kronor för år och i annat fall 1 krona för löpmeter, dock lägst 25 kronor, för elektriska ledningar 50 öre per år och löpmeter, för större kulverter 50 kronor för år, för mindre kulverter 25 kronor för år, för bensinpump belägen vid gata 300 kronor för år, för bensinpump placerad i huslivet med svängbar ledning för betjäning av bilar på gatan 150 kronor för år, för försäljningskiosk 100—400 kronor för år samt för cirkus 100 kronor för dag (ej allmän plats utan obebyggd kvartersmark). I yttrande anföres bl. a.: Någon egentlig mall, efter vilken avgifterna utgå, synes icke förekomma, men man har för de flesta upplåtelseerna en prissättning, som varit sig lik under många år och som tager sikte på det besvär staden ur renhållnings- eller andra synpunkter har av upplåtelsen. Ingen hänsyn har tagits till, ifall den eller den platsen varit bättre ur försäljningssynpunkt, utan samma pris uttages vare sig det är en bra eller sämre plats.

Jönköping redovisar följande siffror, nämligen för 5 stycken försäljningskiosker 475 kronor, för en väntkiosk 3 000 kronor, för 5 bensinpumpar 650 kronor, för två bensinstationer, vilka icke ägas av staden 1 528 kronor, för tre bensinstationer, vilka ägas av staden 9 000 kronor, för 14 affischpelare

och två annonstavlor 2 850 kronor, för en serveringspaviljong, som äges av staden, 2 000 kronor, för en cirkusplats efter 50 kronor per dygn 300 kronor samt för torghandel 4 253 kronor. Staden anför: För upplåtande av mark för kioskbbyggnad har marken värderats till 100 kronor för varje kiosk. Bensinpumparna äro belägna i gatumark, och har belägenheten vid pris-sättningen haft viss betydelse. Bensinstationerna äro i allmänhet placerade i stadens centrum och priset har bedömts härefter. Samma är förhållandet med serveringspaviljongen och väntkiosken. Affischpelarna och annonstavlorna äro placerade runt hela staden och här har ett pris för varje pelare och annonstavla bestämts.

Visby redovisar följande siffror, nämligen för bensinanläggningar inclusive bensinpumpar 1 900 kronor, för permanenta upplag och dylikt 5 624 kronor (varierande mellan 3 500 och 25 kronor beroende på områdets storlek, för annonskiosker och affischpelare 300 kronor, för skylttavlor 100 kronor, för platser för uteserveringar 575 kronor (serveringsplatsavgifter varierande mellan 25 och 350 kronor, beroende på områdets storlek samt huruvida staden tillhandahåller serveringskiosk eller icke, för platsupplåtelse för försäljning av korb och glass 8 000 kronor, för cirkus 1 100 kronor (efter 100 kronor för dag) för skoputsning 25 kronor, för fotografering 75 kronor, samt för diverse platser för försäljning av ballonger m. m. 275 kronor (25 kronor för plats och försäljningstermin.)

Halmstad uppger följande årsavgifter för nedan angivna ändamål, nämligen för transformatorstation 50 kronor, för bensinstation 300 kronor, för klockpelare i trottoar 75 kronor, för boulevardservering 600 kronor för en, 25 kronor för två och 15 kronor för en, för annonspelare 50 kronor, för transportabel tidningsvagn 250 kronor, för värmestuga för taxi 250 kronor, för radiostation 10 kronor, för försäljningskiosker för tidningar, choklad, frukt m. m. 1 000 kronor för en, 500 kronor för en, 100 kronor för en, 50 kronor för en och 15 kronor för en, för plats för korvförsäljning 1 000 kronor för envar av fyra platser, 800 kronor för en plats och 500 kronor för envar av tre platser, för plats för glassförsäljning 700 kronor för en, 400 kronor för en 350 kronor för vardera av två och 300 kronor för vardera av två samt för glassförsäljning å Östra stranden 2 555 kronor. I yttrandet anføres: Avgifter för sådana upplåtelser, som avses med Eder skrivelse, uttagas regelmässigt av drätselkammaren antingen efter beslut av drätselkammarens fastighetsavdelning, som handlägger dylika frågor, eller ock efter prövning av stadsdirektören, därest fråga är om tillfällig kortare upplåtelse och frågan är av ringa omfattning. Några fastställda grunder för avgiftens storlek finnas icke utom beträffande transformatorstationer, där avgiften alltid utgår med 50 kronor för år. Dessutom må anföras, att avgiften för glassförsäljning å Östra badstranden bestämmes efter anbudsförfarande, att avgiften för annonspelare regelmässigt bestämts till 50 kronor för varje pelare och år, ävensom att avgifterna för platser för kiosker, korb- och glassförsäljning varierats efter försäljningsplatsens belägenhet, och den omsättning, som i anledning därav kan beräknas. Avgiften för upplåtelser som ianspråktaga jämförelsevis större områden, bestämmes även i relation till arealen. Beträffande avgifterna för kiosker, korb- och glassförsäljning må även framhållas, att en inom drätselkammaren tillsatt kommitté haft till särskilt ändamål att granska dessa upplåtelser, avväga avgifterna rättvist och om möjligt anvisa sådana upplåtelser åt partiellt arbetsföra, vilket sistnämnda syftemål i stor utsträckning genomförts.

Parkeringsplatser

I Sverige infördes parkeringsmätare år 1952, då Stockholms stad erhöll Kungl. Maj:ts medgivande att avgiftsbelägga parkeringsplatser på gatumark och på försök uppsätta 100 st. 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 slog mycket väl ut, utökades antalet avgiftsbelagda bilplatser successivt och uppgår nu till mer än 1 000. Före utgången av år 1957 torde antalet sådana platser ha utökats till ca 2 000.

I likhet med Stockholms stad har ett antal andra städer (Borås, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Linköping, Malmö, Norrköping, Sundsvall, Uppsala, Västerås, Örebro och Östersund) erhållit tillstånd att uttaga avgifter för bilparkering på gatumark.

IV. Utredningsmannens förslag

Inledningsvis konstaterar utredningsmannen att det i stor utsträckning förekommit, att stad — varmed åsyftas även andra kommuner — med nyttjanderätt upplåtit del av gata, torg, park eller annan allmän plats mot ersättning, som bestämts av den kommunala myndigheten utan någon kontroll från högre ort. Städerna har betraktat sig såsom ägare till marken och de har på grund därav ansett sig ha förfoganderätt över densamma, i den mån denna förfoganderätt icke begränsas just av den omständigheten, att marken är upplåten för allmänt begagnande. Att en stad kan betinga sig ersättning av nyttjanderättshavaren beträffande kvartermark och annan staden tillhörig, icke stadsplanelagd mark torde vara fullständigt klart. Och rätten föreligger även beträffande mark, som enligt stadsplan skall utgöra gata, torg, park eller annan allmän plats, ända fram till den tid, då marken tages i anspråk för ändamålet. Det ligger då ganska nära till hands att antaga, att staden har motsvarande rätt även till den mark, som upplåtits till allmänt begagnande, låt vara att stadens rätt härvid blivit i åtskilliga hänseenden starkt begränsad. Rättspraxis har emellertid visat, att detta resonemang varit i stor utsträckning felaktigt. Genom rättsfall är det numera fastslaget, att stad icke äger utan uttryckligt stöd i lag uttaga ersättning för upplåtelse av mark varom här är fråga. Utredningsmannen finner vidare att avgifterna icke är att betrakta såsom avgifter på den allmänna rörelsen enligt 74 § kommunallagen. Däremot utgår utredningsmannen från att torghandelsavgifter och parkeringsavgifter och andra avgifter, som enligt stadgad praxis utgör avgifter på den allmänna rörelsen, jämväl i fortsättningen skall höra in under detta stadgande.

I fortsättningen finner utredningsmannen, att *behov* måste anses föreligga för kommun att taga ut ersättning vid upplåtelse av mark, tillhörande gata,

torg, park eller annan allmän plats. Det kan i många fall vara lämpligt, att på dylika platser placeras kiosker eller bensinstationer eller korv- eller glassstånd just för betjäning av trafikanterna på den allmänna platsen. I de flesta fall torde omständigheterna vidare vara sådana att den, till vars förmån en upplåtelse av ifrågavarande slag göres, icke bör få utan ersättning åtnjuta de förmåner, densamma medför. Möjlighet bör tillskapas för kommun att, oavsett den offentligrättsliga karaktären av den rätt, som tillkommer staden till den mark, varom här är fråga, förfoga över marken på i stort sett samma sätt, som i fråga om annan staden tillhörig mark.

Utredningsmannens *principiella inställning* till frågan sammanfattas sålunda.

Utredningsmannen anser alltså, att möjlighet bör tillskapas för kommun, att oavsett den offentligrättsliga karaktären av den rätt, som tillkommer staden till den mark, varom här är fråga, förfoga över marken på i stort sett samma sätt, som i fråga om annan staden tillhörig mark, dock självfallet med den begränsningen, att staden icke äger avvyttra marken, så länge den har karaktär av allmän plats. Det är alltså fråga om upplåtelser med nyttjanderätt, för vilken även bör få utgå ersättning. Den offentligrättsliga karaktären av stadens rätt att på detta sätt förfoga över marken måste emellertid bibehållas i så måtto, att upplåtelsen icke får — annat än möjligen temporärt — lända till väsentligt hinder för att använda marken för det syfte, vartill den egentligen enligt stadsplanen är avsedd. Ersättningen — arrendet eller hyran — bör icke nödvändigtvis vara begränsad till vad som erfordras för att täcka de utgifter, som komma att åsamkas staden genom upplåtelsen, utan bör kunna, i varje fall i många fall, bestämmas efter rent affärsmässiga synpunkter.

Beträffande utformningen av den ifrågavarande lagen uttalar utredningsmannen följande.

Lagens bestämmelser synas böra inskränkas till att gälla områden, för vilka stadsplan gäller, och inom sådana områden endast gata, torg, park eller annan allmän plats, som verkligen tagits i anspråk för sitt ändamål. Till dess så skett, torde staden, i den mån den förvärvat äganderätt till marken, vara oförhindrad att verkställa upplåtelser av marken på samma sätt som i fråga om kvartersmark, låt vara att upplåtelsena då icke bli gällande för längre tid än tills den mark, som upplåtelsen avser, tages i anspråk för sitt ändamål enligt stadsplanen. Något behov av bestämmelser av ifrågavarande slag för icke stadsplanlagda områden, icke ens för områden under byggnadsplan, torde icke föreligga. Även här torde stad eller annan kommun äga fri upplåtelse rätt, i den mån kommunen är markägare.

Den mark, som upplåtelsen avser, måste stå under stadens förvaltning. Lagen avser alltså icke de i 55 § byggnadslagen avsedda fall, där kronan är väghållare.

Upplåtelsen må avse antingen stadigvarande ianspråktagande av visst område, t. ex. för kiosk, stånd, bensinstation eller dylikt, eller också ianspråktagande av område eller plats under viss tid av dygnet, t. ex. för korvvagn eller glassvagn med viss bestämd försäljningsplats. Upplåtelsen måste dock vara anknuten till visst markområde. Under lagen faller icke rent ambulerande försäljning, även om denna sker från vagn.

Ändamålet för upplåtelsen bör främst vara att betjäna trafikanterna på den allmänna platsen, t. ex. genom försäljning av korb, glass, bensen eller andra varor. Emellertid måste även andra upplåtelseändamål kunna godkännas, som icke direkt avse trafikanterna, t. ex. byggnadsställningar, kaféverandor, upplag eller liknande. Avgörande bör här vara tyngden av det enskilda intresse, som ligger bakom upplåtelsen, — eventuellt förstärkt med ett allmänt intresse — i förhållande till de olägenheter för trafiken m. m. på den allmänna platsen.

Upplåtelsen bör avse viss tid. Någon begränsning av denna tid utöver den för nyttjanderättsavtal av ifrågavarande slag i allmänhet gällande har ansetts icke behöva stadgas.

Utredningsmannen har övervägt, huruvida i lagen borde göras hänvisning till att i förekommande fall hänsyn skulle tagas till behovet att bereda arbete åt partiellt arbetsföra. Utredningsmannen har emellertid stannat för att icke intaga någon sådan hänvisning i lagtexten, även om här motsvarande synpunkter böra göra sig gällande, som enligt vad ovan anförts framförts beträffande butikstängningslagen.

Upplåtande myndighet bör vara kommunens styrelse, d. v. s. drätselkammaren respektive kommunalnämnden. Kommunens fullmäktige bör dock kunna delegera upplåtelseätten på annan kommunal myndighet. Detta bör särskilt kunna ifrågakomma, där kommunens styrelse utgöres av stadskollegium.

Utredningsmannen anser, att avgöranderätten helt bör ligga på det kommunala organet såsom det organ, som förvaltar marken, och detta även i det fall, att starka ordnings- och byggnadsintressen göra sig gällande. Polismyndigheten såsom representerande ordningsintresset och byggnadsnämnden såsom representerande byggnadsintresset böra emellertid i förekommande fall höras.

För upplåtelse bör kunna betingas ersättning, som i varje särskilt fall kan anses skälig med hänsyn till upplåtelsens ändamål och den vinst, som nyttjanderättshavaren kan beräknas erhålla genom upplåtelsen. Härigenom har utredningsmannen sökt uttrycka den huvudprincip, som bör vara vägledande vid ersättningsbestämmande. Utredningsmannen vill dock framhålla, att det i många fall kan finnas starka skäl att frånga de affärsmässiga grunderna, där upplåtelsen är betingad av sociala skäl, t. ex. ifråga om de partiellt arbetsföra. Det har dock icke ansetts nödvändigt att låta detta komma till synes i lagtexten.

En viss kontroll från det allmännas sida över upplåtelseernas villkor är enligt utredningsmannens uppfattning lämplig. Denna bör utformas som en rätt för den, med vilken kommunen träffat upplåtelseavtal, att påkalla länsstyrelsens prövning av den betingade ersättningen. Den allmänna kommunala besvärsrätten synes här icke vara tillfyllest, då det torde vara svårt för den, som frivilligt ingått ett avtal att göra gällande att detta kränker hans enskilda rätt. Bestämmelsen bör innebära, att kommunen skall vara bunden av upplåtelseavtalet, även om ersättningen vid länsstyrelsens prövning skulle bestämmas till lägre belopp än avtalet innehåller. Länsstyrelsen bör dock icke nedsätta ersättningen i annat fall än att densamma befinnes uppenbart oskälig.

Vissa upplåtelse, som måhända i princip höra under nu ifrågavarande lag, synas böra undantagas från dess tillämpning. Detta gäller upplåtelse av torghandelsplatser och andra upplåtelse, där för upplåtelseorna utgående er-

sättningar behandlas såsom avgifter på den allmänna rörelsen. Bestämmelserna om dessa avgifter synas böra kvarstå oförändrade i vederbörande kommunallagar.

Såsom framgår av vad förut anförts ha under förflutna år åtskilliga avtal ingåtts rörande upplåtelser av ifrågavarande slag. Dessa avtal synas böra legaliseras, vilket bör ske genom ett övergångsstadgande i lagen. Möjlighet bör dock finnas för länsstyrelsen att pröva ersättningen, om framställning därom göres av nyttjanderättshavaren inom sex månader från denna lags ikraftträdande.

Utredningsmannens lagsförslag torde som *bilaga* få fogas vid detta protokoll.

V. Remissyttranden över utredningsmannens förslag

I så gott som samtliga yttranden uttalas, att det är rimligt och skäligt att kommunerna får rätt att uttaga viss avgift för upplåtelse av ifrågavarande slag och från många håll framhålles, att den praxis, som sedan lång tid tillbaka utbildat sig på detta område, nu bör lagfästas.

Beträffande spörsmålet hur denna fråga bör lösas råder emellertid delade meningar. De flesta remissinstanser tillstyrker att frågan löses ungefärligen efter de riktlinjer, som utredningsmannen föreslagit, men åtskilliga remissinstanser, särskilt de som mera ingående behandlat utredningsmannens förslag, framför allvarlig kritik, ej minst ur principiell synpunkt. Sålunda må nämnas att följande remissinstanser avstyrker eller intar en mycket tveksam hållning mot den av utredningsmannen föreslagna lösningen, nämligen *byggnadsstyrelsen*, *kommerskollegium*, *överståthållarämbetet* ävensom *Stockholms handelskammare* och *Gotlands handelskammare*, *Sveriges köpmannaförbund* och *Svenska kioskhandlareförbundet*. I vissa av de nu nämnda yttrandena förordas, att frågan måtte göras till föremål för en ny mera allsidig utredning, vid vilken även borde upptagas frågan om avgifter å den s. k. allmänna rörelsen enligt 74 § kommunallagen. Även *hovrätten för Nedre Norrland* anser att frågan om avgifter å den allmänna rörelsen och omfattningen och utformningen av underställningsskyldigheten bör göras till föremål för utredning. Därest frågan nu skall lösas utan ytterligare utredning anser hovrätten — liksom *Svenska stadsförbundet* och *Sveriges korvhandlareförbund* — att detta bör ske genom ändring i eller tillägg till kommunallagen. *Kammarkollegiets* majoritet förordar en särskild lag med en helt annan principiell innebörd än den utredningsmannen föreslagit och *länsstyrelsen i Stockholms län* intar en ståndpunkt, som i princip nära överensstämmer med kammarkollegiets.

1. Allmänna och principiella synpunkter

De flesta remissinstanserna understryker behovet av en rättslig reglering av förevarande spörsmål och i regel godtages, att kommunerna får möjlighet

att uttaga avgifter. Hit hör t. ex. *hovrätten för Nedre Norrland, statskontoret, kammarkollegiet* (majoriteten), *kommerskollegium, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län, Stockholms stadsfullmäktige, stadsfullmäktige i Malmö, stadskollegiet i Hälsingborg, stadskollegiet i Göteborg, stadsfullmäktige i Gävle, de flesta handelskamrarna, styrelserna för Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund, AB Svenska pressbyrån, Kooperativa förbundet, m. fl.*

Även om sålunda det stora flertalet remissinstanser godtar principen att kommunerna lagstiftningsvägen beredes möjlighet att uttaga avgifter framföres likväl från många håll viktiga principiella synpunkter på en lagstiftning av ifrågavarande slag. Av dessa mera allmänna och principiella synpunkter må följande anmärkas.

Hovrätten för Nedre Norrland — som understryker betydelsen av att den nu rådande ovissheten i fråga om kommuns befogenhet med avseende å allmänna platser undanröjes — konstaterar med utgångspunkt från de i utredningen berörda domstolsavgörandena i högsta instans att en kommun — bortsett från gottgörelse för skada eller särskilda utgifter — över huvud taget ej äger betinga sig ersättning för särskilda nyttjanderättsupplåtelser till gatumark eller annan i stadsplan såsom allmän plats angiven och till allmänt begagnande upplåten mark, annat än för de fall som avses i 74 § kommunallagen och i där stadgad ordning. Hovrätten fortsätter.

Hovrätten hyser för övrigt den uppfattningen att icke ens vederlagsfri upplåtelse av mark varom här är fråga för enskilt begagnande är tillåten med mindre upplåtelsen har stöd i lag och sker i den ordning, som härför må vara särskilt föreskriven. Detta ligger i begreppet allmän plats, sådant detta kommit till uttryck i byggnadslagstiftningen och återspeglas i stadsplanen. Belysande äro särskilt byggnadslagens 50 och 51 §§ i vilka uttryckligen stadgas skyldighet för kommunen att upplåta marken till allmänt begagnande. Kommunens befogenheter med avseende å sålunda upplåten mark bli att bedöma enligt offentlighetsregler. Dylika innehållas för närvarande, frånsett kommunallagen, endast i ordningsstadgan för rikets städer och i byggnadsstadgan. Vissa inskränkningar i den allmänna förfoganderätten ha härigenom möjliggjorts. — — — De upplåtelser för enskilt begagnande som i denna ordning kunna ske, innebära ej att principen »allmänt» begagnande rubbas. De äro endast led i en ofrånkomlig reglering av den allmänna förfoganderätten.

Ehuru den kommunala praxis som utvecklats sig på området med särskilda avgifter för upplåtelsen således för närvarande torde sakna rättslig grund, möter det enligt hovrätten ej några principiella betänkligheter att denna praxis lagfästas.

I fråga om tillståndsgivningen anser hovrätten att rätt för kommunen att avgiftsbelägga begagnandet av allmän plats i och för sig ej nödvändiggör att på sätt utredningsmannen föreslår begagnandet i varje enskilt fall blir

beroende på tillstånd av kommunens styrelse eller annan av fullmäktige bestämmd myndighet. Hovrätten anför.

Intet hindrar att tillståndsgivningen anförtros särskild, icke-kommunal, myndighet. Kommunens naturliga anspråk på att äga bestämmanderätt över dispositionen av sin mark åsidosättes ej härigenom. En förutsättning för tillståndsgivningen i det enskilda fallet är nämligen att marken blivit av kommunen upplåten till allmänt begagnande. I och med att så skett ha kommunens privaträttsliga intressen med avseende å markens användning övergått till offentligrättsliga. Sistnämnda intressen torde, vid sidan av de som betingas av allmänna ordningssynpunkter, uteslutande gå ut på att marken användes för avsett ändamål och att sålunda någon åtgärd ej viktigas, varigenom dylik användning äventyras. Vilken myndighet som handhar tillsynen över att dessa intressen tillvaratagas torde i och för sig sakna betydelse.

Efter att närmare ha utvecklat synpunkterna på frågan vilken myndighet som bör äga meddela tillstånd till ifrågavarande upplåtelser — därvid hovrätten kommer in på den i förslaget till allmän ordningsstadga föreskrivna regleringen härutinnan — uttalar sig hovrätten för att tillståndsfrågan bör regleras i allmänna ordningsstadgan och att enligt denna tillståndsgivning bör ankomma på polismyndigheten. Endast då så för särskilt fall är föreskrivet skall tillstånd meddelas av annan myndighet och som exempel på sådan myndighet nämner hovrätten byggnadsnämnd, vägmyndighet, järnvägsstyrelse och hamnstyrelse. — Tillstånd till begagnande av allmän plats för annat ändamål än det, vartill den är avsedd, bör enligt hovrättens mening få meddelas — såvida begagnandet icke är av allenast tillfällig natur — endast i syfte att tillgodose den allmänna nyttan och trevnaden samt under förutsättning att platsens användning för avsett ändamål ej avsevärt försvåras.

Vad angår avgiftsbeläggandet säger sig hovrätten i princip ej ha någon invändning mot att kommun tillerkännes rätt att uttaga avgifter för begagnande av allmän plats. Hovrätten förordar därvid att kommuns rätt härutinnan skall avse begagnandet av allmän plats, som upplåtits till allmänt begagnande i enlighet med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Även *kammarkollegiet* (majoriteten) godtar att kommunerna gives möjlighet att uttaga avgifter. Skälen härför utvecklar kollegiet sålunda.

Mot en avgiftsbeläggning av upplåtelser av detta slag kan rent principiellt invändas, att då kommunen till detta slag av mark endast äger en offentligrättslig förfoganderätt för vissa allmänna ändamål, det icke bör göras möjligt för kommunen att ekonomiskt utnyttja marken genom att undandraga den från det allmänna nyttjande, vartill den är avsedd, och i stället upplåta den till begagnande med ensamrätt för enskild. Utvecklingen har emellertid gått i den riktningen, att allmänna platser i icke ringa utsträckning upplåtas för anordningar till allmänhetens betjänande, främst för försäljning av olika slag, och för den enskilde, som erhåller tillstånd till sådant utnyttjande av allmän plats, är upplåtelsen ofta ekonomiskt

mycket inbringande. På grund härav och då det icke lärer behöva befaras att allmänna platser i vinningssyfte skola upplåtas i sådan utsträckning att hinder för trafiken eller andra olägenheter skola uppstå, har kollegiet intet att erinra emot att kommun medgives rätt att uttaga avgift för upplåtelser av detta slag.

Beträffande frågan, hur en rätt för kommunerna att uttaga avgift bör konstrueras, anför kollegiet (majoriteten) följande.

Utredningsmannen har i sitt lagförslag konstruerat den befogenhet, som avses skola tilläggas kommunerna, som en rätt för kommun att med enskild ingå avtal om nyttjanderätt till allmän plats samt att därvid betinga sig viss ersättning. En sådan konstruktion anser kollegiet vara principiellt oriktig. Detta sammanhänger med att, såsom kollegiet ovan framhållit och även utredningsmannen uttalat, kommun icke äger privaträttslig utan offentligrättslig förfoganderätt till sådan mark, innebärande rätt att använda marken för avsett ändamål. Den principiella felaktigheten i konstruktionen framstår också tydligt av den föreslagna bestämmelsen om att den avtalade ersättningen skall av ena parten kunna underställas länsstyrelsens prövning och kunna av denna ändras, varvid den andra parten likväl skall vara bunden av avtalet.

Enligt kollegiets mening bör den kommunala befogenhet, som här avses skola tillskapas, i stället utformas som en rätt för kommun att — där enligt ordningsstadgan tillstånd till nyttjande meddelas beträffande allmän plats av närmare angivet slag — härför uttaga viss avgift. Med en sådan utformning faller det sig naturligt, att skäligheten av den av kommunen bestämda avgiften kan på talan av tillståndshavaren prövas av länsstyrelsen.

Kammarkollegiet tillägger, att enär det här icke är fråga om andra upplåtelser av allmän plats än sådana, som skett med stöd av ordningsstadgan, blir det innebörden av begreppet allmän plats i denna stadga, som blir avgörande för vilka platser som skall kunna upplåtas mot avgift.

Från kammarkollegiets yttrande är kammarrådet *Gavelius* skiljaktig och avstyrker att det framlagda förslaget lägges till grund för lagstiftning i ämnet. *Gavelius* anför bl. a., att sedan en gata eller allmän plats enligt byggnadslagen upplåtits till »allmänt begagnande», torde föreligga vad som brukar betecknas såsom en allemansrätt till gatans begagnande, en rätt som tillkommer var och en oavsett medlemskap i kommunen. I detta allmänna begagnande synes av ålder ha ingått rätten att å gata eller allmän plats utbjuda varor till salu. Någon befogenhet för staden såsom kommun att förfoga över gata eller allmän plats, sedan den upplåtits till allmänt begagnande, eller att i sitt intresse vidtaga några inskränkningar i eller uppställa villkor för det allmänna begagnandet föreligger icke för närvarande. En avgiftsbeläggning skulle enligt *Gavelius* strida mot de i byggnadslagen intagna av ålder bestående reglerna om allemansrätten till gator och allmänna platser och torde förutsätta en ny bestämning av begreppet allmänt begagnande, som medger stad rätt att uttaga avgifter för vissa former därav. En sådan inskränkning i allemansrätten är *Gavelius* ej beredd att tillstyrka. — Skulle en lagstiftning, trots anförda betänkligheter,

anses önskvärd, synes den enligt Gavelius böra grundas på förutsättningarna att avgifterna i fråga har karaktär av en kommunal beskattning, som förutsätter ändring i byggnadslagens bestämmelser om allmänt begagnande av gator och allmänna platser. Lagstiftningen bör innehålla allmänna grunder för avgiftens beräkning och besvärsrätt bör förefinnas i samma ordning som beträffande förvaltningsbesvär. Staden bör icke ha befogenhet att förknippa avgiftsbeläggningen med några villkor utan frågan om villkoren bör helt regleras i ordningsstadgan. Ett förslag enligt dessa grunder torde kräva utredning genom särskilda sakkunniga, slutar Gavelius.

Kommerskollegium finner utredningen bristfällig och yttrar sig kritiskt om utredningsmannens påstående, att behov skulle föreligga för kommun att uttaga avgifter av ifrågavarande slag, men kollegium anser likväl, att tungt vägande skäl talar för en rättslig reglering.

Kollegium påpekar vissa vanskliga och svårbedömbara problem, som icke blivit klarlagda i utredningen, och anför bl. a. följande.

Till en början anmäler sig den ur principiell synpunkt så viktiga frågan, huruvida och i vilken mån kommun har rätt att bereda sig inkomster på annat sätt än genom att uttaga skatter av innevånarna. Lagbestämmelser som giva entydigt svar på denna fråga finnas icke. Kommunallagarnas föreskrift om Kungl. Maj:ts prövning av 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 lämnar knappast någon ledning. Efter hand torde emellertid den uppfattningen ha godtagits av doktrin och rättspraxis att kommun icke får inlåta sig på företag, vilka utslutande eller till övervägande del avse ekonomisk vinning. Från några håll har t. o. m. ifrågasatts, huruvida kommun över huvud äger driva rörelse så att överskott uppkommer. En sådan uppfattning kan icke utan vidare tillbakavisas. Den har nämligen ett visst stöd i det förhållandet, att det numera torde få anses fastslaget att »avgifter å den allmänna rörelsen» icke få sättas högre än att de täcka de kostnader som rörelsen åsamkar kommunen. Att en dylik princip godtagits i detta hänseende kan dock sammanhänga med grundsatsen, att en kommuns monopolställning ej får utnyttjas för ändamål som innefatta förteckt beskattning; att en kommun intager en sådan ställning beträffande de inom kommunen belägna allmänna platserna är ostridigt. I detta sammanhang har ytterligare framhållits att kommunens rätt till dessa platser icke är en privaträttslig ägande- eller nyttjanderätt utan utgör en offentlig-rättslig förfoganderätt över dem för trafikändamål o. dyl., varför kommunen icke kan anses berättigad att uppbära ersättning utöver självkostnadspriset för upplåtelse till enskild av område som ingår i allmän plats. Ej heller spørsmålet om vad som rätteligen är att förstå med begreppet »avgifter å den allmänna rörelsen» är klart och oomtvistligt.

Beträffande utredningsmannens uttalande att behov skulle föreligga för kommun att uttaga ifrågavarande ersättning anför kommerskollegium.

Vari detta behov skulle bestå har emellertid icke närmare angivits. Att kommunen måste vara berättigad att gottgöra sig för de med upplåtelsen

förenade kostnaderna kan icke gärna förnekas, men i och för sig torde något behov att uttaga högre ersättningar av nyttjanderättshavaren icke vara för handen; en kommuns behov av intäkter tillgodoses enklast genom beskattning. Vad utredningsmannen i själva verket här är inne på är den principiella frågan, huruvida en kommun bör vara berättigad att driva en inkomstbringande rörelse t. ex. uthyrning av kiosker, glass- och korvstånd, annonspelare etc.

Enligt kollegii åsikt föreligger ett tungt vägande skäl för att en sådan rätt bör lagfästas, nämligen angelägenheten av att tillgodose den i våra dagar allmänt erkända principen att konkurrensen inom näringslivet bör vara fri, vilket förutsätter bl. a. att den kan utövas på så lika villkor som möjligt. Det nuvarande förbudet för kommun att betinga sig skälig ersättning för upplåtelse av allmän plats att användas för kommersiellt ändamål medför emellertid, att denna princip i visst hänseende blir svår att tillämpa. Sålunda är det ur nu angiven synpunkt föga tillfredsställande att t. ex. en tidningsförsäljare med fast salustånd på någon livligt trafikerad allmän plats eller en kioskinnehavare invid en park skola ha det stora försteget framför dem som försälja motsvarande varor från en vanlig butikslokal att de undgå en stor del av driftskostnaderna genom att de icke behöva erlagga lokalhyra eller liknande utgift.

Kommerskollegium tillägger att ett ytterligare skäl för att införa lagbestämmelser på detta område kan vara att det måste anses rimligt, att kommun får skälig del av de intäkter som enskilda kan förvärva tack vare att de får förfoga över mark, som är så väl belägen att förtjänstmöjligheterna är goda.

Även om sålunda kommerskollegium finner att tungt vägande skäl talar för att kommunernas rätt att uttaga avgifter lagfästas, anser kollegium med hänsyn till de stora principiella frågor som icke blivit tillräckligt utredda eller belysta, att statsmakterna bör taga slutlig ställning till ifrågasvarande spörsmål först sedan en mera allsidig utredning skett under medverkan av bl. a. de i saken intresserade.

Överståthållarämbetet framhåller att avsaknaden av en laglig reglering av kommuns rätt att upptaga avgifter för gatumarksupplåtelser länge framstått som en brist. Läget har, säger ämbetet, blivit särskilt otillfredsställande sedan kommuns rätt att kräva dylika avgifter blivit underkänd genom domstolsavgöranden, men kommunerna likväl fortsatt att betinga sig dylika avgifter. Ur dessa synpunkter finner ämbetet det värdefullt, att förevarande spörsmål nu blivit föremål för utredning. I vad gäller huvudfrågan — om kommunerna skall äga befogenhet att uttaga avgift — framhåller överståthållarämbetet som sin uppfattning, att det synes skäligt att sådan befogenhet tillerkännes dem. Ämbetet motiverar sin ståndpunkt sålunda.

Det ekonomiska värdet av en dispositionsrätt för sådana syften är ofta för den enskilde — icke minst i Stockholm — avsevärt, och avkastningen av den å allmän mark bedrivna rörelsen är i hög grad beroende av förhållanden, främst trafikintensiteten å platsen, som sakna samband med

tillståndshavarens sätt att sköta den ifrågakommande rörelsen. Då det vidare i stort torde förhålla sig så, att lönsamheten av kommersiell verksamhet å allmän plats är störst, där det ur allmän synpunkt innebär den största eftergiften att upplåta mark, som därmed undandrages den rörliga trafikens uteslutande disposition, förefaller det rimligt, att det allmänna tillgodogöres viss ersättning för upplåtelsen.

Ämbetet konstaterar i fortsättningen att vissa sidor av det tämligen invecklade frågekomplexet blivit otillräckligt belysta och att väsentliga invändningar måste göras mot utredningsmannens sätt att lösa den föreliggande lagstiftningsuppgiften. Sålunda framhåller ämbetet, att en huvudinvändning gäller utredningsmannens förslag, att en kommunal befogenhet att mot avgift upplåta mark skulle ges formen av avtal om nyttjanderätt till marken. En dylik konstruktion synes ämbetet svårförenlig med det förhållandet, att kommuns förfoganderätt till mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats, får anses vara av offentligrättslig natur; detta torde följa därav att förfoganderätten utgör en förutsättning för fullgörandet av kommuns skyldighet att till allmänt begagnande iordningställa och upplåta gata eller annan allmän plats inom område, som ingår i stadsplan. Den offentligrättsliga karaktären av städernas rätt till offentliga platser framhålles jämväl i uttalanden inom den rättsvetenskapliga litteraturen, påpekar ämbetet och fortsätter.

Att det icke i förevarande sammanhang låter sig göra att bortse från nyss angivna karaktär av den mark, om vars upplåtelse nu är fråga, synes överståthållarämbetet framgå av de begränsningar i avtalsfriheten, som utredningsmannen ansett sig nödsakad föreslå. Ämbetet syftar särskilt på förslaget om rätt att hos länsstyrelsen påkalla prövning av att avtalad ersättning ej är »uppenbart oskälig». Anses fråga vara om ett privaträttsligt nyttjanderättsavtal, borde berörda prövning tillkomma allmän domstol. Vidare må pekas på föreskriften att nyttjanderätt icke skall få under längre tid medföra väsentligt hinder för utnyttjande av den allmänna platsen för dess egentliga ändamål, en föreskrift som å ena sidan ger klart uttryck åt den offentligrättsliga karaktären av markupplåtelsen men å andra sidan — vid den föreslagna avtalsformen för upplåtelsen — kan ge anledning till oklarhet om förutsättningarna för ett avtals hävande av angivna orsak.

En annan betydelsefull erinran mot utredningsmannens förslag finner överståthållarämbetet däri, att förhållandet mellan den föreslagna lagstiftningen och ordningsstadgan icke blivit beaktat. Att för rätt att utnyttja gatumark kräva två parallella upplåtelseförfaranden bör enligt ämbetet uppenbarligen icke komma i fråga. Anledning torde saknas att vid sidan om den offentligrättsliga regleringen av markupplåtelse kräva civilrättsliga nyttjanderättsupplåtelse. Vad som erfordras är icke nya former för markupplåtelse utan bestämmelser om rätt för kommunerna att uttaga avgift och en sådan rätt torde kunna tillskapas, fortsätter ämbetet, utan att man behöver gå omvägen över nyttjanderättsavtal. Vid utformningen

av en avgiftsrätt bör man beakta, säger ämbetet, att åtskillig huvudsakligen servicebetonad verksamhet på gator och allmänna platser icke kan sägas ligga helt vid sidan av de ändmål, för vilka sådana platser är avsedda. En viss för den trafikerande allmänhetens betjänande avsedd kommersiell verksamhet kan sägas höra till den allmänna samfärdseln i vidsträckt mening. Av ålder har sådan ock förekommit — företeelsen är ingalunda något för svenska förhållanden speciellt — och detta torde enligt ämbetet icke kunna undgå att vinna beaktande vid avgiftssättningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län — som likaledes framhåller vikten av att den nuvarande ovissheten på ifrågavarande område bringas att upphöra och anser skäl föreligga för att kommunerna får rätt att taga ut avgifter — anför bl. a. följande.

Enligt länsstyrelsens mening kan det inte förnekas, att omständigheterna vid kommunernas upplåtelse av allmän plats för annat än dess egentliga ändamål i de flesta fall är sådana, att de bör vara berättigade att taga ut skälig ersättning för nyttjanderätten. I första hand gäller detta sådana anordningar på allmän plats, som är avsedda att betjäna trafikanterna, exempelvis tidningsförsäljning, men även andra anordningar, såsom anonspelare och gatuserveringar. Därav följer självfallet inte att kommunerna vid den praktiska tillämpningen utkräver ersättning över hela linjen. Det kan sålunda bland annat ifrågasättas, huruvida en kommun skäligen bör begära ersättning för gatumark, som nyttjas för sådana byggnadsställningar eller upplag, som är nödvändiga för genomförande av ett byggnadsföretag.

Länsstyrelsen understryker vidare sambandet mellan nu ifrågavarande spörsmål och den offentlighetsrättsliga frågan om begagnande av allmän plats. Under hänvisning till det genom proposition 143/1956 framlagda förslaget till allmän ordningsstadga synes det länsstyrelsen som om rättsområdet kunde begränsas på motsvarande sätt som skett i förslaget till ordningsstadga; endast inom detta område torde något behov av lagstiftning föreligga. Länsstyrelsen ifrågasätter, huruvida det inte kan anses tillräckligt att — under hänvisning till 2 § allmän ordningsstadga — i lag fastslå kommuns rätt att uttaga ersättning för upplåtelse av mark, som är avsedd för allmänt begagnande.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen uttalar bl. a., att förslaget endast avser ett lagfästande av en rätt, som städerna sedan länge trott sig äga och tillika begagnat sig av, och att det sålunda endast gäller att reglera ett redan förekommande förhållande. Ett särnyttjande av gatumarken bör dock enligt styrelsen endast komma i fråga om det är förenligt med samfärdsels krav.

Svenska stadsförbundet uttalar sin tillfredsställelse över att förslag i ämnet framlagts och även *Svenska landskommunernas förbund* ger förslaget sin principiella anslutning. *Svenska stadsförbundets styrelse* tillägger.

Komplicerat blir problemet då det gäller att välja formen för lagstiftningsåtgärden och därmed inställa den ifrågasatta rätten att uttaga ersättning i ett större sammanhang. Rättsligt sett visar sig nämligen frågan om platsmarksavgifternas legalisering träffa en skärningspunkt mellan en inom rättsdoktrin och lagstiftning regelmässigt om än icke alltid — jfr 1955 års vallagstiftning — uppehållen åtskillnad mellan på offentlig rätt (kommunal- och politirätt) grundade avgifter å ena sidan och privaträttsliga avgifter å den andra. Man har m. a. o. att välja mellan att konstruera ersättningsrätten som en offentligrättslig avgift eller som en på överenskommelse grundad nyttjanderättslega. Valet av lagstiftningsväg kan i olika avseenden få återverkningar inte blott materiellt rättsligt för den föreliggande frågan utan också motsättningsvis för gränsdragningen över huvud taget mellan offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter inom de kommunala verksamheterna. Helt har nog utredningsmannen, hur förtjänstfullt hans förslag än kan förefalla ur kommunal synpunkt, ej lyckats bemästra dessa svårigheter.

Stadsförbundet konstaterar vidare att till grund för utredningsmannens förslag ligger ett väsentligen civilrättsligt resonemang, byggt på kommunernas presumerade äganderätt till marken, men att denna ståndpunkt icke konsekvent kunnat upprätthållas i lagförslaget. Styrelsen ifrågasätter bl. a. om icke frågan skulle kunna lösas antingen i anslutning till 74 och 75 §§ kommunallagen eller genom en särslagstiftning, som endast avsåg själva rätten att uttaga avgifter.

Byggnadsstyrelsen intar däremot en mycket tveksam hållning till den föreslagna lagstiftningen och anför.

Såsom framhållits i promemorian innehåller byggnadslagen närmare bestämmelser om allmänna platser och de skyldigheter och rättigheter som beträffande sådana platser åvilar respektive tillkommer kommunen och de enskilda fastighetsägarna i fråga om tidpunkten för upplåtande av dylika platser till allmänt begagnande och det skick i vilket allmän platsmark skall befinna sig vid upplåtandet, om huru kostnaderna för marken och dess iordningställande skall fördelas mellan kommunen och fastighetsägarna samt angående underhåll av allmän plats. Det är med hänsyn härtill ägnat att ingiva starka betänkligheter, icke minst ur principiell synpunkt, att på sätt i promemorian föreslagits genom särskild lagstiftning införa bestämmelser som innebär en uppmjukning av kommunernas skyldigheter beträffande den allmänna platsmarkens upplåtande till allmänt begagnande. Därest förslaget upphöjes till lag kan det enligt byggnadsstyrelsens mening befaras att kommunerna genom att för kortare eller längre tid upplåta nyttjanderätt till allmän platsmark av ekonomiska eller andra skäl söker undandra sig skyldigheten att tillgodose det allmänna syfte som utgör grunden för ett områdes intagande i stadsplan såsom allmän plats. Styrelsen ställer sig alltså mycket tveksam beträffande lämpligheten av det nu framförda förslaget.

Av de hörda föreningarna och organisationerna ställer sig många ganska avvisande. Sälunda säger sig *Sveriges köpmannaförbund* visserligen dela utredningsmannens uppfattning att de rådande förhållandena väl motive-

rar att spörsmålen göres till föremål för enhetliga regler, men förbundet anser en sådan lagstiftning icke böra genomföras utan grundlig utredning beträffande vissa väsentliga frågor, som icke alls eller endast ofullständigt behandlats av utredningsmannen. Enligt förbundet är det tveksamt, huruvida kommun över huvud taget bör tillerkännas någon principiell rätt att disponera över ifrågavarande mark på annat sätt än som avses i stadsplanen. Förbundet fortsätter.

Något generellt tillstånd för kommunen att upplåta allmän mark för ändamål, vartill den icke är avsedd, synes dock icke böra kunna komma i fråga. En lagstiftning i dessa hänseenden måste enligt förbundets uppfattning innefatta en klar gränsdragning i fråga om de ändamål, för vilka upplåtelse må ske. I utredningen har förutsatts, att upplåtelse i första hand skulle komma i fråga för att tillgodose de trafikanters behov, för vilka marken ursprungligen avsetts. Innebörden härav torde böra närmare preciseras. Enligt förbundets mening borde någon inskränkning i allmänhetens möjlighet att begagna allmän plats knappast böra medgivnas i den mån dessa behov väl tillgodoses på annat sätt till exempel genom den reguljära handeln eller torghandeln.

Sveriges korvhandlareförbund uttalar bl. a., att rätten att begagna allmän plats för samfärdseländamål har utvecklats på sedvanerättslig väg och kan betecknas som en allemansrätt. Denna allemansrätt bör enligt förbundets mening sättas i första rummet då man bedömer rättsläget. Förbundet hänvisar vidare till 2 § förslaget till allmän ordningsstadga och uttalar att några särskilda lagbestämmelser om själva upplåtandet — som får anses vara av offentligrättslig karaktär — icke erfordras utöver allmänna ordningsstadgan.

Svenska omnibusägareförbundet anser att den föreslagna lagstiftningen inger starka betänkligheter och hemställer att upplåtelse av mark för busstationer och i anslutning till busstationer bedriven kioskförsäljning samt uppställningsplatser för bussar skall lämnas helt utanför den nya lagstiftningen.

Vad som enligt *Stockholms handelskammare* framför allt saknas i utredningen är en analys av den publika markens rättsliga karaktär och av den rätt till marken som kommunen för närvarande äger. En dylik undersökning utgör, säger handelskammaren, i själva verket en ofrånkomlig förutsättning för ett riktigt bedömande av frågan om vilka begränsningar som bör gälla i fråga om kommunens rätt att verkställa upplåtelser av förevarande slag.

Efter att ha uttalat att förslaget ger kommunerna vidsträckta möjligheter att tillgodose sina ekonomiska intressen anför handelskammaren följande.

Det kan allvarligt ifrågasättas, om möjligheten till ett så vidsträckt utnyttjande av marken verkligen kan sägas stå i överensstämmelse med markens publika karaktär. Särskilt mot bakgrunden av att ägarna till angränsande fastigheter på grund av en offentligrättslig förpliktelse ha att

till staden erlägga ersättning för gatumark och gatukostnadsbidrag ter det sig ur principiella synpunkter betänkligt, att kommunen skall kunna utnyttja gatumarken i vinstsyfte. Det är emellertid främst ur samfärdselns synpunkt som de vittgående befogenheterna inge allvarliga betänkligheter.

2. Sambandet med avgifter å den s. k. allmänna rörelsen

I en del yttranden beröres särskilt frågan om sambandet mellan nu ifrågavarande avgifter och avgifter å den s. k. allmänna rörelsen, vilka regleras i 74 § kommunallagen, och det anses, att en klarare gränsdragning erfordras. Uttalanden i denna riktning göres av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, statskontoret, byggnadsstyrelsen, kommerskollegium, styrelsen för Svenska stadsförbundet, Sveriges korvhandlareförbund, Svenska glasstillverkareförbundet och Stockholms handelskammare.*

Hovrätten för Nedre Norrland anför — efter att ha berört den tidigare behandlingen av 74 § kommunallagen — bl. a. följande.

Det sagda synes tala för att sedan ifrågavarande utredning nu avslutats ställningstagande till utredningsmannens förslag om tillstånd för kommun att i särskild ordning avgiftsbelägga begagnandet av allmän plats, icke sker utan att bestämmelserna i 74 § kommunallagen om avgifter å den allmänna rörelsen samtidigt överses. En sådan översyn kan resultera i att klarare gränsdragning mellan de olika slagen av avgifter provas erforderlig. Men den skulle också kunna leda till att alla avgifter finnas böra behandlas likformigt. Frågans lösning efter den senare linjen är beroende av hur underställningsförfarandet ordnas. Under alla förhållanden torde det vara av vikt att underställningsskyldighetens omfattning och utformning provas i ett sammanhang beträffande samtliga slag av avgifter. En översyn av kommunallagens bestämmelser i den omfattning här antytts fordrar ingående utredning.

Statskontoret finner det angeläget, att gränsen mellan de i lagförslaget avsedda markupplåtelseerna och de upplåtelser, som är att hänföra till »den allmänna rörelsen» enligt 74 § kommunallagen, närmare preciseras. Med den avfattning lagförslaget erhållit synes det statskontoret antagligt, att svårigheter kan uppkomma att i det aktuella fallet avgöra, till vilken lag nyttjanderättsupplåtelsen är att hänföra.

Även *kommerskollegium* anser, att spørsmålet om vad som rätteligen är att förstå med begreppet »avgifter å den allmänna rörelsen» ingalunda är klarlagt. Enligt kollegii mening föreligger i de hänseenden varom här är fråga icke någon skillnad mellan exempelvis den handel, som bedrivs från ett torgsalustånd, och den som idkas från ett i en park beläget försäljningsställe.

Sveriges korvhandlareförbund anser tiden vara inne att ur kommunallagstiftningen utmönstra termen allmänna rörelsen, och förbundet ställer sig därför avvisande till utredningsmannens metod att uppspalta begagnan-

det av allmän plats i sådant begagnande, som kan hänföras till den allmänna rörelsen, å ena, och annat begagnande, å andra sidan.

Enligt *Sveriges köpmannaförbund* torde det av rent praktiska skäl vara berättigat, att t. ex. torgavgifter och avgifter för den ambulering gatuhandeln omfattas av likartade regler. I varje fall synes det enligt förbundet stötande för rättskänslan att helt olika bestämmelser skall gälla för dem som driver handel från stånd på ett salutorg, på en allmän gata eller från en kringburen låda.

Liknande synpunkter framföres av *Stockholms handelskammare, Svenska glasstillverkareförbundet u. p. a., m. fl.*

3. Avgifternas storlek

Frågan om hur avgifterna bör beräknas har utförligt behandlats i flera yttranden, särskilt i yttrandena från de berörda organisationerna. Många remissinstanser godtar de principer för beräkning av avgifterna, som utredningsmannen föreslagit. Hit hör bl. a. *kammarkollegiet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, de hörda städerna, styrelsen för Svenska stadsförbundet, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges bensinhandlares riksförbund m. fl.*

Kammarkollegiet uttalar, att kollegiet intet har att erinra mot de grunder för bestämmande av avgiftens skälighet, som upptagits i lagförslaget, men att det synes kollegiet knappast nödvändigt att i lagtexten intaga desamma, utan torde det vara tillfyllest, att de anges i motiven till den nya lagen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län finner principen att kommunen skall äga rätt att betinga sig den ersättning, som i varje särskilt fall kan anses skälig med hänsyn till upplåtelsens ändamål och nyttjanderättshavarens beräknade vinst, fullt riktig. Länsstyrelsen fortsätter.

En viss normering av avgifterna torde dock böra ske, så att upplåtelser av likvärdiga kanske understundom närbelägna platser för samma ändamål betinga samma avgift. Länsstyrelsen förutsätter, att kommunerna själva söka vidtaga sådan normering och i övrigt sträva efter att åstadkomma största möjliga rättvisa vid sina ifrågavarande markupplåtelser. I likhet med utredningsmannen finner länsstyrelsen det angeläget, att sociala skäl kunna inverka vid fastställande av avgifternas storlek.

Svenska stadsförbundets styrelse anser det vara en betydande förtjänst hos förslaget att kommun skall äga uttaga den ersättning, som i varje särskilt fall kan anses skälig med hänsyn till upplåtelsens ändamål och den vinst, som nyttjanderättshavaren kan beräknas erhålla.

Enligt *Sveriges köpmannaförbund* är en avgiftsbestämning efter kommersiella grunder väl motiverad med hänsyn till den reguljära handelns berättigade krav på konkurrens under så vitt möjligt lika betingelser. Mot en sådan princip för fastställandet av avgifterna talar emellertid enligt förbundet den omständigheten, att det knappast kan anses berättigat att kom-

munen skall kunna disponera över för allmänna ändamål upplåten mark med vinstintresse.

Sveriges bensinhandlares riksförbund godtar de föreslagna principerna för avgiftens beräkning men tillfogar.

Då mark upplåtits för bensinstation och skälig ersättning skall fastställas är det enligt förbundets uppfattning ett oeftergivligt villkor för upprätthållande av sunda konkurrensförhållanden inom bensinbranschen att denna skäliga ersättning sättes med beaktande av de normer, som allmänt gälla vid markupplåtelse för bensinstationer. Vad man önskar undvika är med andra ord att två närbelägna bensinstationer, varav den ena ligger på av kommunen upplåten mark av i lagen omfördämd karaktär, skall belastas av väsentligen olika ersättningar för markdisposition.

Åtskilliga remissinstanser intar emellertid en tveksam eller mer eller mindre kritisk inställning till utredningsmannens förslag i fråga om avgifterna. Bland hithörande remissinstanser må nämnas *hovrätten för Nedre Norrland*, *kommerskollegium*, *överståthållarämbetet*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Sveriges korvhandlareförbund*, *Svenska kioskhandlareförbundet*, *AB Svenska pressbyrån*, *Svenska kioskidkares riksförbund*, *Svenska glass-tillverkareförbundet*, *Sveriges hotell- och restaurangförbund*, m. fl.

Hovrätten för Nedre Norrland anför beträffande avgifternas storlek följande.

Det kan ifrågasättas huruvida de principer efter vilka enligt lagförslaget avgifterna skola beräknas äro riktiga och lämpliga. Det är diskutabelt huruvida principiellt sett en kommun bör — såsom följer av förslaget — beredas möjlighet att skaffa sig ekonomisk vinning genom medgivande till enskilt begagnande av allmän plats, som i fastställd plan blivit avsatt som sådan. Visserligen kan, på sätt utredningsmannen anför, konkurrensskäl åberopas för att vid avgifternas bestämmande hänsyn må tagas till den vinst, nyttjanderättshavaren beräknas erhålla genom markupplåtelsen. Å andra sidan bör emellertid allmän plats få varaktigt begagnas för annat ändamål än det, vartill den vid planläggning enligt byggnadslagen anvisats, endast om det sker i syfte att tillgodose allmän nytta och trevnad. Konkurrenssynpunkter torde därför knappast få någon egentlig betydelse. Kommunallagens bestämmelser om avgifter å den allmänna rörelsen angiva över huvud taget ej någon grund för avgifternas beräkning. Det synes hovrätten som om sådan grund ej heller bör i lag fastställas för de avgifter det här gäller. Det torde vara tillräckligt om vägledande uttalanden i ämnet göras från statsmakternas sida i samband med att den nya avgiftsrätten genomföres.

Enligt *kommerskollegium* bör ersättningen icke bestämmas i förhållande till omsättningen.

Överståthållarämbetet anser, att rent affärsmässiga principer för uttagande av avgifter, baserade på olika rörelsers beräknade avkastning och möjlighet att bära en avgift av viss höjd, icke bör komma i fråga. Ämbetet fortsätter.

Mot en fri avgiftssättning talar ock det förut berörda förhållandet att den gatuförvaltande myndigheten intar viss monopolställning i vad gäller inne-

hav av för gatuförsäljning och dylikt lämplig mark. Den kommun enligt förslaget till ny ordningsstadga tillagda vetorätten i fråga om gatumarksupplåtelser skulle kunna tänkas fresta till att låta valet mellan flera sökande till samma plats påverkas av intresset att kunna uttaga högsta möjliga avgift. Spörsmålet om de partiellt arbetsföras eventuella företrädesrätt träder ock här in i bilden. Regleringen av avgifternas höjd synes å andra sidan icke böra ske efter sådana restriktiva grunder — avseende kommunernas självkostnader — som tillämpas beträffande i kommunallagstiftningen omförmälda avgifter å den s. k. allmänna rörelsen; tillämpningen av sådana beräkningsgrunder skulle göra avgifterna praktiskt betydelselösa. Men härmed uppkommer ock frågan om förstnämnda avgifters avgränsning gentemot de senare — en fråga som ej minst är av betydelse med hänsyn till den oklarhet, som nu vidlåder begreppet »allmänna rörelsen». På dessa frågor anser sig överståthållarämbetet icke på grundval av tillgängligt utredningsmaterial kunna närmare ingå.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar, att lagstiftningen syftar till att undanröja ett offentlighetsrättsligt hinder, men att i fråga om innehållet i det konkreta tillståndet eller avtalet vanliga privaträttsliga regler synes böra gälla. Länsstyrelsen finner det därför föga påkallat att reglera innehållet i upplåtelseerna eller att öppna särskild möjlighet till omprövning av ersättningsens skälighet. Kommunerna bör sålunda enligt länsstyrelsen ha frihet att reglera dessa frågor utan förmynderskap av statliga myndigheter, vilket står i god överensstämmelse med den strävan att stärka den kommunala självbestämmanderätten, som kommit till uttryck i olika sammahang.

Enligt *Kooperativa förbundet* bör i lagen uttryckligen utsägas, att ersättning med viss procent å omsättningen icke får uttagas annat än i vissa speciella och av omständigheterna betingade fall och då endast efter tillstånd av länsstyrelsen eller eventuellt annan myndighet.

Sveriges korvhandlareförbund uttalar att avgifternas storlek bör bestämmas efter objektiva grunder och fortsätter.

Avgifterna böra däremot icke ställas i relation till nyttjanderättshavarens personliga kvalifikationer, så att en skicklig försäljare får betala högre avgift än en mindre skicklig skulle fått betala för samma nyttjanderätt. Avgiften blir då närmast en extra kommunalskatt. Bestämmandet av avgifterna bör föregås av en objektiv värdering av försäljningsplatserna med ledning av markens taxeringsvärde, trafikintensiteten o. d. En allmän regel skulle kunna utformas av innehåll att avgifter för begagnande av allmän plats skola bestämmas till belopp som med hänsyn till begagnandets karaktär, platsens läge och övriga omständigheter är skäligt. Begagnandets karaktär bör tillmätas stor vikt. Ju angelägnare och mera uppmuntransvärt ändamålet med begagnandet är desto mindre bör avgiften bliva. Detta bör t. ex. leda till låga avgifter å torg- och marknadshandel och å sådan gatuhandel, som allmänheten har stort behov av. Det får betraktas som ett serviceåliggande för kommun att genom låga avgifter uppmuntra sådana näringar till allmänhetens fromma.

Bland övriga omständigheter, som bör kunna beaktas vid avgifternas bestämmande, nämner förbundet bl. a. sociala synpunkter.

Enligt förbundet bör platsavgifterna icke vara differentierade i alltför hög grad. Såvitt angår försäljningsplatser för kory- och glasshandlare anser förbundet en gradering i A-, B- och C-platser lämplig.

Svenska kioskhandlareförbundet — som finner den verkställda utredningen bristfällig — uttalar beträffande den föreslagna bestämmelsen om skäligen avgift, att den måste anses innebära ett negligierande av allmänrättsliga grundprinciper, ett flagrant åsidosättande av ett såväl judiciellt som lekmanamässigt hävdvunnet betraktelsesätt i vad avser spörsmål av hithörande art. Förbundet fortsätter.

I praktisk tillämpning skulle det t. ex. medföra, att därest två personer meddelas tillstånd att på ur försäljningssynpunkt likvärdiga platser i samma stad, kanske i omedelbar närhet av varandra, utöva t. ex. kioskrörelse, den som på rörelsen nedlägger mest arbete och omsorg och därmed åstadkommer det bättre ekonomiska resultatet, kommer att missgynnas genom ett högre arrende, medan den andra kanske direkt missköter rörelsen och på grund därav får ett väsentligt lägre arrende. Klarare kan väl förslagets oformlighet och dess karaktär av otillbörlig extra beskattning icke belysas.

Förbundet tillägger att den föreslagna lagtexten kommer att inspirera till upplåtelse av allmän mark för kiosker och dylikt till innehavare med monopolrätt, då en sådan upplåtelseform torde kunna förutsättas komma att ge större ekonomiskt utbyte för vederbörande kommun.

AB Svenska pressbyrån anser, att en på det föreslagna, markerade sättet framförd anvisning om att hänsyn skall tagas jämväl till den vinst, som nyttjanderättshavaren kan beräknas erhålla genom upplåtelsen, är ägnad att ingiva synnerligen allvarliga betänkligheter, enär det i ytterlighetsfall kan befaras medföra krav på avgifter, vilka skulle komma att för nyttjanderättshavaren realiter innebära kommunal dubbelbeskattning. En sådan anvisning kan komma att föranleda kommuner att söka genomdriva oskäligt höga avgifter för att på ett sådant »affärsmässigt» sätt förbättra sin ekonomiska ställning. Det vore enligt bolaget önskvärt att i lagen intoges några allmänna regler om avgifternas storlek.

Sveriges kioskidkares riksförbund anser att orden »och den vinst, som nyttjanderättshavaren kan beräknas erhålla genom upplåtelsen» bör utgå ur den föreslagna 3 §. Förbundet anför vidare.

Ersättningen — arrendet eller hyran — bör i främsta hand, särskilt då det gäller kiosker, så bestämmas att stadens eller kommunens utgifter på grund av upplåtelsen täckas. En kiosk är ju till för att tillgodose den stora allmänhetens behov och bidra till trivseln och bekvämligheten. Anbudsförfarande bör icke tillämpas, då fantasibelopp kunna uppstå, och ej heller bör stad eller kommun äga överlåta samtliga försäljningsplatser inom staden eller kommunen på ett enda kommunalt eller enskilt företag.

Svenska glasstillverkareförbundet u. p. a. anser, att avgifterna bör bestämmas på samma sätt som avgifterna för torghandelsplatser i stället för enligt de grunder, som utredningsmannen föreslagit. Förbundet anför.

Skulle det anses riktigt och lämpligt att av glassförsäljare och därmed likställda uttaga hyra efter mer »affärsmässiga» grunder måste den väg utredningsmannen anvisat inge allvarliga farhågor. Därigenom uteslutes icke ett anbudsförfarande, som tämligen snart skulle slå ut alla de småföretagare, som driva sin försäljningsverksamhet personligen eller med hjälp av familjemedlemmar och vilka man eljest förklarar sig vilja skydda och hjälpa. Vägen skulle därmed vara öppen för större företagare, kommunala, halvkommunala eller privata bolag att ta hand om all sådan verksamhet, i varje fall å alla de bättre försäljningsplatserna.

Att som huvudsaklig värderingsgrund upptaga den vinst som kan påräknas av nyttjanderättshavaren synes innebära påtaglig risk för att dennes duglighet och driftighet blir föremål för en slags särbeskattning. Avgifterna böra i stället utgå med ett belopp som är oberoende av driftresultat, men som bestämts med hänsyn till objektiva faktorer såsom läge och trafikintensitet samt måhända även markens taxeringsvärde. Möjligheterna att komma fram till sådana objektiva värderingsgrunder borde närmare ha utretts.

Sveriges hotell- och restaurangförbund kan icke biträda utredningsmannens förslag angående avgiftens bestämmande, utan förbundet förordar att avgifter skall utgå efter taxor. Förbundet anför härom följande.

Erfarenheten ger vid handen att uppfattningen om vad som kan anses skäligt företer betydande variationer olika städer och olika tider emellan. Enligt förbundets mening bör därför jämsides med skälighetsprincipen uppställas en enhetlighetsprincip, vars upprätthållande bör garanteras på så sätt, att någon lämplig central myndighet beredes inflytande över fastställandet av ifrågavarande ersättningar. Härigenom tillgodoses ytterligare en princip, som det, särskilt i detta sammanhang, är nödvändigt att tillvarata, nämligen principen om upprätthållandet av en för alla lika rätt. Det torde nämligen icke utan skäl kunna befaras att kommunerna på sina håll, därest fri rätt till fastställande av ersättning föreläge, i högre grad än som kan anses lyckligt skulle influeras av såväl ekonomiska som ovidkommande politiska synpunkter. Förbundet föreslår sålunda, att kommunerna efter fastställande av taxor för upplåtelse av dem tillhörig mark, innan dessa taxor tillämpas, underställer dem för godkännande av vederbörande centrala myndighet, förslagsvis Kungl. Kommerskollegium.

4. Besvärsförandet

Beträffande utredningsmannens förslag att kommunens beslut om avgifter skall kunna besvärsvägen underställas högre myndighet är meningarna bland remissinstanserna ganska delade. De flesta remissinstanserna godtar en sådan ordning antingen i enlighet med förslaget eller med vissa mindre jämkningar, såsom exempelvis beträffande vad prövningen skall få omfatta och tiden för anförande av besvär. Till denna grupp av remissinstanser hör *hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelserna i Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län*, ävensom *AB Svenska pressbyrån*. Andra remissinstanser, såsom *Sveriges korvhandlareförbund, Svenska kiosk-*

handlareförbundet och *Svenska glasstillverkareförbundet*, anser icke de föreslagna besvärbestämmelserna tillräckliga utan föreslår än längre gående bestämmelser. Å andra sidan ställer man sig i en del yttranden — *kommerskollegium*, *styrelsen för Svenska stadsförbundet* och *Stockholms stadsfullmäktige* — helt avvisande till ett besvär förfarande enligt utredningsmannens princip.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser det lämpligt att länsstyrelsens prövning av den betingade ersättningen skall kunna påkallas. Den tid, inom vilken sådan prövning skall begäras, synes länsstyrelsen dock vara alltför snävt tillmätt för att man som regel skall kunna verkställa bedömandet av skäligheten.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör möjlighet finnas till viss statlig kontroll av kommunens rätt att bestämma avgifterna. Statlig prövning torde emellertid enligt länsstyrelsen icke erfordras beträffande samtliga upplåtelser, utan det bör ankomma på nyttjanderättshavaren att själv påkalla dylik prövning. Såsom utredningsmannen föreslagit bör enligt länsstyrelsen prövningen begränsas till att avse, att den avtalade ersättningen ej är uppenbart oskälig, och prövning i vidare mån bör således bl. a. med hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten icke ifrågakomma.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som likaledes godtager principen att man skall kunna påkalla prövning av ersättningen hos länsstyrelsen, påpekar, att förlust av prövningsmöjligheten bör inträda endast då erinran om denna möjlighet skett vid upplåtelsen samt att å andra sidan en förklaring från nyttjanderättshavaren att han icke ämnar begagna prövningsrätten bör vara bindande. Länsstyrelsens prövning bör angivas avse icke »att den avtalade ersättningen ej är uppenbart oskälig» utan »ersättningens storlek».

Av de yttranden, i vilka påfordras längre gående bestämmelser, må nämnas yttrandet från *Sveriges korvhandlareförbund*, som uttalar, att det är av största vikt att avgiftsmakten ställes under effektiv kontroll. Den av utredningsmannen föreslagna kontrollen anser förbundet vara uppenbart otillräcklig. Förbundet anför.

En besvär rätt för den enskilde, som påförts avgift, bereder skydd mot missbruk av avgiftsmakten endast i vissa extrema situationer. I allmänhet torde den enskilde icke våga överklaga av rädsla att gå miste om försäljningsplatsen. Den föreslagna ordningen ger vidare kommun fria händer att utbjuda platser till högstbjudande, i vilket fall den som avgivit högsta budet *ej vill klaga* och de som gått miste om platsen *ej kunna klaga* med utsikt till framgång. Ordningen gynnar alltså icke önskvärd spekulation i upplåtelser av försäljningsplats å allmän plats. Någon likformighet i tillämpningen kan ej heller med denna ordning åvägbringas, även om rätt till överklagande av länsstyrelsens beslut skall anses föreligga. Förbundet måste bestämt avvisa den föreslagna ordningen och påyrka, att kontroll å avgifterna skall ske genom att kommuns beslut om avgifter — liksom nu är fallet med avgifter å allmänna rörelsen — obligatoriskt underställas Kungl.

Maj:t för fastställelse. Härigenom anknytes även till den hävdvunna kontrollen över avgifter enligt 74 § kommunallagen.

Svenska glasstillverkareförbundet u. p. a. är ense med utredningsmannen om att möjlighet till omprövning av kommunernas beslut måste finnas, men enligt förbundet bör en sådan omprövning vara obligatorisk och alltså få formen av en underställning, då nyttjanderättshavarna eljest i stor utsträckning kommer att avstå från att begära prövning och detta enbart av rädsla för framtida konsekvenser av det misshag de genom en prövningsframställning ådrager sig hos upplåtaren. Den föreslagna besvärstiden bör enligt förbundet vara minst sex månader.

Bland de remissinstanser som ställer sig helt avvisande till den föreslagna ordningen märks främst *kommerskollegium*, som finner det svårt godtaga förslaget om rätt för den enskilda parten att påkalla länsstyrelsens prövning av skäligheten av ett ingånget avtal. Kollegium anför.

Till en början kan det enligt kollegii mening knappast tänkas uppkomma fall, där en avtalad ersättning är uppenbart oskälig; vanligen torde väl då strafflagens bestämmelser om ocker bli tillämpliga. Kollegii slutsats blir sålunda, att i allt fall ordet »uppenbart» bör utgå ur lagtexten. Detta leder emellertid enligt kollegii mening snarast till att förevarande stadgande bör helt borttagas. Därigenom skulle onödigt krångel undvikas, och den avtalsfrihet som i princip bör finnas när det gäller privaträttsliga förhållanden — vilket det väl trots allt här närmast är fråga om — skulle bevaras.

Kollegium har till skillnad från kooperativa förbundet icke något i och för sig att erinra mot att en prövning av skäligheten utav avtalade ersättningar överlämnas till länsstyrelserna; dessa myndigheter torde vara tillräckligt insatta i de lokala förhållandena för att utan alltför stor omgång kunna pröva inkommande ärenden, vartill kommer att länsstyrelserna regelmässigt äro första besvärinstans i förhållande till de kommunala organen. Kollegium anser sig emellertid böra rikta uppmärksamheten på att med en sådan ordning kompetenskonflikter kunna tänkas uppkomma, åtminstone så länge hyresregleringslagstiftningen är i kraft. Möjligt är att nyttjanderättsavtal, som ingås i enlighet med den ifrågasatta lagen, kommer att avse icke endast ett markområde utan även en därå uppförd byggnad, i vilket fall kan göras gällande att hyresnämnden på orten har att i första hand pröva skäligheten av den avtalade ersättningen.

Svenska stadsförbundets styrelse anser fog saknas för en besvärsmästämelse och anför följande.

Den i den föreslagna lagtexten intagna begränsningen i ersättningsrätten innebär, att besvärsmyndighet vid klagan äger ingå på en materiell prövning av ersättnings-skälighet. Detta står i strid med kommunalbesvärsinstitutets principer. Med den konstruktion av ersättningsrätten, som utredningsmannen valt, synes detta avsteg onödigt. Ur principiell synpunkt ännu betänkligare är, att länsstyrelsen enligt förslaget på parts hemställan skulle äga pröva och eventuellt nedsätta ersättningen med för kommunen bibehållen bundenhet vid avtalet i övrigt.

Stockholms stadsfullmäktige avstyrker bestämt att avgiftsbeloppen skall kunna underkastas länsstyrelsens prövning. Stadsfullmäktige åberopar

borgarrådsberedningens, av stadskollegiet biträdda yttrande, vari bl. a. anföres följande angående den föreslagna 4 § om länsstyrelsens rätt att pröva den avtalade ersättningen.

Oavsett om det statliga organet skall kunna jämka den avtalade ersättningen eller upphäva avtalet, vilket ej framgår av lagtexten, är förslaget i detta avseende, såsom förvaltningarna framhållit, ägnat att ingiva betänkligheter. Om man vill acceptera utredningsmannens konstruktion att det överhuvudtaget föreligger ett avtal — vilket betraktelsesätt stöddes av stadsjuristens yttrande — synes det icke finnas rum för en myndighetsprövning av avtalets innehåll. Detta torde så mycket mera vara fallet, som den föreslagna prövningen endast skulle taga sikte på uppenbart oskäligen villkor, och det väl får anses föga troligt, att kommunen skulle betinga sig sådan ersättning. Skulle den som sluter avtalet med staden göra detta under inflytande av villfarelse eller dylikt, torde för övrigt möjlighet föreligga att föra saken inför allmän domstol med stöd av avtalslagen. Av såväl principiella som praktiska skäl liksom även i den kommunala självstyrelsens intresse vill beredningen sålunda bestämt avstyrka förslaget om att de avtalade ersättningsbeloppen skulle underkastas länsstyrelsens prövning.

5. Hur bör frågan lösas lagtekniskt?

I vissa yttranden föreslås att bestämmelser angående nu ifrågavarande avgifter upptages i kommunallagen i stället för i en särskild lag. Sålunda anför *hovrätten för Nedre Norrland* följande.

Hovrätten förordar, att de nya avgifter, som kommun må berättigas uttaga, ej regleras i särskild författning utan att erforderliga föreskrifter i ämnet upptagas i kommunallagen och sammanföras med avgiftsbestämmelserna där. De äro uppenbarligen av samma natur som dessa. Ej heller torde övriga bestämmelser i det av utredningsmannen framlagda lagförslaget vara av beskaffenhet att föranleda en särskild författning. Sistnämnda bestämmelser avse tillståndsprövningen. De bestämmelser som kunna finnas erforderliga i detta hänseende synas ha sin naturliga plats i den allmänna ordningsstadgan.

Kommerskollegium framhåller att utredningsmannen icke närmare angivit skälen för att det till honom hänskjutna spörsmålet bör regleras i en särskild lag. För kollegium förefaller det naturligast att införa hithörande bestämmelser i den lagstiftning, som eljest uppdrager gränserna för kommuns rättigheter, nämligen kommunallagarna. Detta synes icke minst påkallat med hänsyn till det nära sambandet mellan »avgifter å den allmänna rörelsen» och den ersättning, som kommun skulle betinga sig enligt den av utredningsmannen förordade lagen.

Svenska stadsförbundets styrelse diskuterar jämväl om icke förevarande spörsmål kan lösas i kommunallagstiftningen. Styrelsen anför.

I detta sammanhang kan styrelsen icke underlåta att påpeka att ett genomförande av utredningsmannens förslag i nu föreliggande skick skulle medföra, att för ganska närbesläktade situationer tre olika lösningsmöjligheter

skulle förefinnas. För av utredningsmannen behandlade fall av markupplåtelser skulle en väsentligen civilrättslig linje följas. För på den blivande ordningsstadgans grund vilande undantag från normalt nyttjande av allmän platsmark skulle en politirättslig linje bli bestämmande. Och för upplåtelser av försäljningsplats på torg en kommunalrättslig. Det förefaller icke uteslutet, att, om i den nya ordningsstadgan komme att ingå regler, som göra upplåtelser av allmän platsmark för här ifrågavarande ändamål beroende av kommunal myndighets beslut eller i vart fall av en kommunal veto rätt, föreliggande problem skulle kunna erhålla en lagtekniskt smidigare lösning. En möjlighet vore måhända att i 75 § KL införa ett parallellstadgande till det nu i 74 § KL intagna stadgandet om avgifter å den allmänna rörelsen och för denna nya avgiftsrätt, som skulle avse upplåtelse mot avgift av andra utrymmen än de i 74 § avsedda, införa en av framställning från kommuns motpart beroende överprövning hos länsstyrelsen av beslutad avgifts skälighet. Den av kommun betingade ersättningen skulle därigenom få karaktär av offentligrättslig avgift och lösgöras från det tvångsmässiga beroendet av om den enligt stadsplan för allmänbruk upplåtna marken vore under kommunens förvaltning eller ej. Ett annat alternativ, som styrelsen framförde i sin år 1949 avlätna skrivelse och kommunallagskommittén senare vidareutvecklade i sitt yttrande över denna framställning, vore att i 74 § införa en hänvisning till särskild lagstiftning rörande kommunala avgifter för upplåtelse av annan allmänplatsmark än sådan, som upplåtits till allmän försäljningsplats. I sistnämnda fall skulle ämnet för särlagstiftning kunna begränsas till att endast avse kommuns rätt att uttaga avgifter för upplåtelserna i fråga.

Man kunde vidare tänka sig att i samband med ett upphävande av den nu i 74 § KL stadgade underställningsplikten hos Kungl. Maj:t för beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen antingen till länsstyrelsen överflytta fastställelsebefogenheter för såväl dessa avgifter som de nu ifrågasatta eller, vilket styrelsen helst skulle se, helt slopa kravet på underställning för alla hithörande ej i särskild ordning reglerade avgifter.

Å andra sidan anser t. ex. *kammarkollegiet*, att frågan bör lösas i en särskild lag och kollegiet anför i anslutning därtill, att det icke torde vara behövt, att i kommunallagen införa någon särskild hänvisning till den tillämnade nya lagen, utan den allmänna hänvisning till kommunal speciallagstiftning, som är intagen i 3 § andra stycket kommunallagen, synes täcka även den nya lagen. Skulle ifrågavarande upplåtelser, såsom utredningsmannen föreslagit, konstrueras såsom avtal om upplåtelse av nyttjanderätt till allmän plats, borde enligt kammarkollegiet i nyttjanderättslagen intagas en hänvisning till den nya lagen.

VI. Departementspromemorian och yttrandena däröver

1. Promemorian

I departementspromemorian behandlas till en början vissa allmänna synpunkter på förevarande lagstiftningsfråga. Därvid uttalas, att den rätt för kommun att uttaga avgifter, som regleras i 74 § kommunallagen — avgifter

å den s. k. allmänna rörelsen — är begränsad till att avse självkostnader, dock att i praktiken vissa svårigheter möter att bestämt avgöra vad som är självkostnader. Därest man nu finner skäl föreligga, att bereda kommunerna möjlighet att uttaga avgifter, som icke motsvaras av några direkta kostnader eller som överstiger självkostnaderna, måste man tillskapa en laglig grund för uttagande av sådana avgifter. Det fordras alltså en lagbestämmelse som ger kommun rätt att uttaga avgift oberoende av kommunens kostnader.

Därvid uppställer 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 bör uttagas skattevägen i stället. Angående detta spørsmål anföres 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 uttalas i Göranssons utredning — motiveras med att kommun har behov av 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 försäljningsrörelse 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 behandlas därefter en annan principiell fråga, som möter i detta sammanhang, nämligen om den ifrågasatta lagstiftningen skulle komma att strida mot *tryckfrihetsförordningen*. Härom anföres 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 skrifs 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 skrifs 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 skrifs försändande genom postverket eller annan allmän trafikanstalt. Vad i sistnämnda paragrafer stadgas avser inskränkning på grund av skrifs 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 mot 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 har i remissyttrandena bl. a. invänts, att i och med att en allmän plats i enlighet med bestämmelserna i byggnadslagstiftningen *upplåtits till allmänt begagnande* bör icke kommunen i egenskap av förvaltande myndighet få utnyttja marken för annat ändamål än det avsedda. Denna invändning synes i och för sig riktig ur principiell synpunkt, uttalas i promemorian. Kommunen bör icke utan vidare oinskränkt äga begagna gator och andra allmänna platser för upplåtelse av olika slag och därigenom bereda sig ekonomisk vinning. Kommunen får nämligen anses ha endast en offentlighetsrättslig förfoganderätt till marken. I promemorian anföres vidare.

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 knap-

past anses stå i strid mot byggnadslagens bestämmelser. Dessutom får det nyttjande varom här är fråga i viss utsträckning anses utgöra ett led i allmänhetens betjänande. 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 nedan 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.

Om man sålunda kommer fram till att ur principiella synpunkter hinder icke möter mot den ifrågasatta lagstiftningen uppkommer frågan, *om det är rimligt och skäligt att kommunerna beredes möjlighet att uttaga avgifter*. Vid besvarandet av denna fråga bör man, heter 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 har, bortsett från det fåtal fall som dragits under domstols prövning, allmänt godtagits såväl av samhället som de personer som haft att erlägga avgiften. Kommunerna har ansett det rimligt att avgift erlägges för den stora förmån, som det innebär att få driva en rörelse på allmän plats och rörelseidkaren har i regel ej heller sett något oskäligt i att han avkrävts viss avgift för att han fått denna rättighet. Här föreligger sålunda en redan accepterad praxis. Att så är förhållandet kommer också till uttryck i remissyttrandena. Så gott som samtliga remissinstanser — såväl myndigheter som berörda organisationer — har nämligen i princip godtagit den ifrågasatta lagstiftningen. Beträffande de skäl, som främst åberopats för en lagstiftning, anföres i promemorian följande.

Allmänt sägs att det endast innebär ett lagfästade 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 butiklokal 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 lokallhyran svarande avgift. Denna synpunkt finner bl. a. kommerskollegium utgöra ett tungt vägande skäl för att rätten att uttaga avgift lagfästas. Av utredningen och remissyttrandena framgår sålunda, att det får anses rimligt att lagstiftningsvägen införa ifrågasatt möjlighet för kommunerna.

Beträffande härefter spörsmålet, *hur en sådan lagstiftning bör konstrueras*, råder delade meningar. Utredningsmannens lagförslag innebär, att kommun får rätt att med enskild ingå avtal om nyttjanderätt till allmän plats samt att därvid betinga sig viss ersättning. En sådan lösning synes enligt promemorian icke godtagbar om man samtidigt erkänner, att kommunen icke äger privaträttslig utan endast offentligrättslig förfoganderätt till marken. Den av utredningsmannen föreslagna lagen försöker beakta såväl privaträttsliga som offentligrättsliga synpunkter bl. a. genom att exempelvis låta kommunen träffa ett privat nyttjanderättsavtal med enskild och sedan ge en statlig myndighet befogenhet att på den ena partens talan ändra avtalet, varvid likväl den andra parten skall vara bunden.

Om man — såsom uttalats i promemorian — betraktar avgifterna som offentligrättsliga avgifter, synes man helt böra frångå den av utredningsmannen föreslagna konstruktionen med civilrättsliga nyttjanderättsavtal, en konstruktion som för övrigt förefaller tveksam även ur andra synpunkter än de här berörda. Det förefaller naturligt, sägs det i promemorian, att i stället lösa frågan genom att direkt anknyta till den nya allmänna ordningsstadgan. Denna stadga reglerar, när allmän plats får tagas i anspråk för annat ändamål än det avsedda. Det krävs bl. a. tillstånd av polismyndigheten och vid denna tillståndsprövning har kommunerna tillerkänts medinflytande. Genom att knyta an till denna tillståndsprövning löser man hela frågan om själva upplåtelsen och vad som återstår är endast att tillskapa en laglig grund för rätten att uttaga avgift. Detta bör enligt promemorian ske genom en särskild, av Konung och riksdag stiftad lag, som torde få kommunallags karaktär. Visserligen kan, sägs det, skäl åberopas för att införa bestämmelserna i 74 § kommunallagen, men det synes 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 upptages till utredning och omprövning, torde få övervägas en samarbetning av bestämmelserna.

Beträffande principerna för en lagstiftning sådan som den antydda synes det enligt promemorian tillräckligt att fastslå, att kommun äger uttaga skälig avgift enligt grunder som beslutas av kommunens fullmäktige. Sådant beslut bör underställas länsstyrelsens prövning.

Den närmare utformningen av lagförslaget och motiveringen till det samma — som i huvudsak överensstämmer med vad jag i det följande kommer att förorda — torde i detta sammanhang kunna förbigås.

2. Remissyttrandena

De remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian — *kammarkollegiet, kommerskollegium, överståthållarämbetet och Svenska*

stadsförbundet — har samtliga konstaterat att de erinringar som framförts mot utredningsmannens förslag beaktats i departementspromemorian. De har därför i huvudsak tillstyrkt eller lämnat utan erinran det i promemorian upptagna förslaget. Frånsett vissa påpekanden avseende detaljutformningen, vilka jag i det följande vill närmare beröra, är det blott i två hänseenden som promemorieförslaget uppväckt några invändningar, nämligen i fråga om underställningsplikten och beräkandet av avgifterna.

I *Svenska stadsförbundets* yttrande liksom i de vid överståthållarämbetets utlåtande fogade yttrandena från *borgarrådet för stadsbyggnadsroteln* och *t. f. stadsjuristen i Stockholms stad* framhålles sålunda, att bestämmelsen om att fullmäktiges beslut rörande grunderna för avgifterna skall underställas länsstyrelsens prövning innebär ett olämpligt avsteg från den pågående utvecklingen mot ett ökat utrymme för den kommunala självstyrelsen samt att avgifterna måste få bestämmas efter affärsmässiga grunder med hänsynstagande till alla de faktorer som inverkar på platsens avkastningsvärde.

Kammarkollegiet, kommerskollegium och *överståthållarämbetet* betonar emellertid, att underställningsplikten med den föreslagna konstruktionen, där avgifterna blivit av offentligrättslig karaktär, är väsentlig. Överståthållarämbetet vänder sig också mot påståendet att underställningstvånget skulle innefatta ett opåkallat intrång i den kommunala självbestämmelserätten och anför.

Överståthållarämbetet kan icke finna den härutinnan förda argumenteringen bärande. Den synes bortse från den särställning stad som gatuhållare intar i fråga om möjligheterna att kunna disponera erforderlig mark samt från den bidragsskyldighet, som i olika avseenden åvilar enskilda. Byggnadslagstiftningen företer ett system av lagregler, som avse att underlätta markförvärven och mellan kommun och enskilda fördela kostnaderna därför och för gatubyggnaden. Dessa regler äro motiverade av det kommun åvilande ansvaret för gatuhållningsskyldigheten. Då fråga nu uppkommer att tillgodogöra kommun inkomster av här avsedd mark, synes en jämförelse icke möjlig med förhållandena inom andra grenar av kommunal verksamhet, där kommuns innehav av fastigheter eller andra anläggningstillgångar företer större likheter med privat verksamhet.

Då överståthållarämbetet i sitt tidigare yttrande tillstyrkt att här avsedda avgifter skola få uttagas, har detta skett bl. a. med hänsyn till konkurrensförhållandet mellan å ena sidan gatuhandel och annan kommersiell rörelse på allmän plats samt å andra sidan motsvarande, å tomtmark bedriven verksamhet, som har att vidkännas hyror eller arrenden. Vem avgifterna tillfalla är med sådan utgångspunkt en andrahandsfråga. Det synes emellertid naturligt att avgifterna tillfalla kommunen såsom företrädare för kommunmedlemmarna, för vilkas samfällda nyttjande marken är avsedd. Men det torde vid här angivna förhållanden icke kunna med anses, att den föreslagna kontrollen av statlig myndighet över grunderna för avgiftsupptagningen träder kommunal självbestämmelserätt för när.

I fråga om grunderna för avgifterna uttalar överståthållarämbetet, att det

synes nödvändigt att räkna med vissa latituder för avgiftssättningen samt att i grunderna bör anges de faktorer, som i det enskilda fallet skall påverka avgiftens inplacering inom latituden.

VII. Parkeringsutredningen och yttrandena däröver

1. Utredningen

I utredningen anföres inledningsvis, att den snabba utvecklingen av bilbeståndet har medfört en stark ökning av efterfrågan på parkeringsplatser i Stockholm, särskilt i de centrala stadsdelarna. Då det icke varit möjligt att möta denna efterfrågan genom anordnande av nya parkeringsplatser i erforderlig omfattning, har det befunnits angeläget, fortsätter utredningen, att genom högre avgifter på särskilt efterfrågade platser öka omsättningen på dessa. Det har nämligen visat sig, att en riktigt avvägd avgiftsbeläggning av parkeringen på gator och andra allmänna platser är ett lämpligt instrument för att hindra att de få offentliga bilplatserna utnyttjas som uppställningsplats för ett ringa antal långtidsparkerade bilar. Syftet med parkeringsmätarna är sålunda att ge ett större antal bilister tillfälle att nyttja det begränsade antalet parkeringsplatser. Rent principiellt bör, menar utredningen, utrymme i närheten av färdmålet i första hand beredas de trafikanter, som har ärenden av kort varaktighet. I några av våra största städer har det också, säger utredningen, visat sig önskvärt att genom särskilda parkeringshus söka avlasta gatumarken från främst de långtidsparkerade bilarna. En av de viktigaste förutsättningarna för att parkeringshus skall kunna anordnas är enligt utredningen en lämplig avvägning av avgifterna för parkering på angränsande allmän mark.

De principer — självkostnads- och likställighetsprinciper — som i rättspraxis varit vägledande vid tillämpningen av bestämmelserna i 74 § kommunallagen om avgifter å den allmänna rörelsen, till vilka parkeringsavgifter är att hänföra, hindrar enligt utredningens mening den anpassning till stadsplaneringens och trafikregleringens behov, varom förut talats. Det nuvarande fastställelseförfarandet beträffande sådana avgifter, innebärande att besluten skall underställas Konungen, finner utredningen onödigt komplicerat.

Utredningen anser således lagstiftningsåtgärder böra vidtagas, som syftar till att bryta ut parkeringsavgifterna från bestämmelserna i kommunallagen om avgifter på den allmänna rörelsen, att med avseende å parkeringsavgifternas storlek fastslå kommuns obundenhet av självkostnads- och likställighetsprinciperna samt att, därest kommunernas beslut om parkeringsavgifter icke skall vara omedelbart gällande, skapa en ny ordning för fastställelse av dessa beslut.

Att utan underställning överlämna bestämmandet av ifrågavarande avgifter till kommunens fullmäktige anser utredningen vara ett alltför stort avsteg från de principer, som sedan länge reglerat påläggandet av avgifter på den allmänna rörelsen, för att bära vidtagas i detta sammanhang. Det kan enligt utredningens mening icke bortses från att dessa avgifter, till den del de överstiger kommunernas självkostnader, verkar såsom en pålaga icke allenast i förhållande till kommunens egna medlemmar utan även för trafikanter med hemvist i andra orter, och att det, särskilt i kommuner med utpräglad turist- eller genomgångstrafik, kan ligga nära till hands att söka, utöver vad som är motiverat av trafiktekniska skäl, utnyttja dessa avgifter såsom en inkomstkälla. Kommunernas beslut i förevarande avseende bör därför enligt utredningens uppfattning underställas lämplig myndighet.

En överflyttning av prövningsrätten till ett centralt verk eller till länsstyrelserna skulle innebära en icke oväsentlig avlastning av arbetsbördan i Kungl. Maj:ts kansli och en tidsbesparing i prövningsförfarandet, framhåller utredningen. Kungl. Maj:t skulle likväl kunna påverka utvecklingen dels genom att utfärda normerande bestämmelser för fastställelseprövningen, dels genom avgöranden på besvär över prövningsorganets beslut.

Utredningen diskuterar här efter alternativet att överlämna prövningen till ett centralt verk, i första hand väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Utredningen anför härom.

En sådan överflyttning skulle möjliggöra ett mera enhetligt prövningsförfarande än en fördelning av prövningsrätten på de olika länsstyrelserna. Klagomål över att ett och samma parkeringssystem skulle på skilda orter föranleda olikhet i avgifter och villkor skulle genom en dylik underställning till ett centralt organ kunna förebyggas. Den snart nog vunna rutinen vid handläggningen av dylika ärenden skulle påskynda och underlätta ärendenas avgörande. En dylik överflyttning till ett centralt verk av ärenden om parkeringsavgifter skulle också komma att motsvara den överflyttning av ärenden om hamn- och jämförliga avgifter till kommerskollegium (numera sjöfartsstyrelsen), som jämlikt riksdagens beslut verkställdes år 1947 (SFS 1947: 242—244) och som alltjämt består jämlikt 74 § kommunallagen.

Övervägande skäl har dock inom utredningen ansetts tala för att delegera prövningen av kommunernas beslut till länsstyrelserna. Farhågor har sålunda uttalats för att, om prövningen koncentrerades till ett centralt verk, detta skulle få alltför stor arbetsbörda. Vidare har utredningen beaktat, att det inom inrikesdepartementet utarbetade förslaget till reglering av kommuns rätt att uttaga avgift för upplåtelser å allmän plats enligt 2 § allmänna ordningsstadgan, för vilket tidigare redogjorts, förutsätter att kommunernas beslut underställs länsstyrelserna. Då någon annan myndighet icke kan ifrågakomma såsom underställningsorgan för dessa beslut och då, om en önskvärd samordning av bestämmelserna rörande sist berörda av-

gifter och parkeringsavgifterna skall kunna komma till stånd, underställningsförfarandet bör vara enhetligt, har utredningen stannat för att förordna länsstyrelserna såsom underställningsorgan. Utredningen räknar därvid med att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen vid behov skall kunna meddela allmänna anvisningar till ledning för kommunernas beslut.

Utredningen föreslår på grund av det anförda, att i 74 § kommunallagen och motsvarande bestämmelse i kommunallagen för Stockholm skall göras ett tillägg av innehåll att om kommunala parkeringsavgifter är särskilt stadgat samt att en kungörelse om kommunala parkeringsavgifter skall utfärdas. Enligt förslag till sådan kungörelse skall denna upptaga bestämmelser om att kommun skall äga rätt att uttaga parkeringsavgifter och därvid taga hänsyn förutom till kommunens kostnader för parkeringen jämväl till den betydelse avgiften kan få för trafikens ändamålsenliga ordnande, att kommunens beslut för att vinna bindande kraft skall underställas länsstyrelsens prövning och fastställelse, att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen skall äga meddela allmänna anvisningar till ledning för beräklandet av avgifterna samt att kommun skall vara skyldig att föra särskilda räkenskaper över parkeringsrörelsen och om överskott uppkommer å parkeringsavgifterna använda dessa för trafikens främjande, företrädesvis till förbättrande av parkeringsförhållandena. Kungörelsen och nämnda författningsändringar föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1958.

2. Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser tillstyrker parkeringsutredningens förslag att parkeringsavgifter skall få uttagas efter andra grunder än vad som gäller för övriga avgifter på den allmänna rörelsen samt att parkeringsavgifterna därför bör erhålla legal reglering utanför 74 § kommunallagen. *Motormännens riksförbund* gör dock den reservationen, att en höjning av parkeringsavgifterna utöver kommunernas självkostnader endast i undantagsfall bör få förekomma.

Mot den utformning förslaget fått riktas principiella invändningar i flera hänseenden.

Det slag av författning utredningen valt för den föreslagna särregleringen kritiserar främst av *överståthållarämbetet* och *kammarkollegiet*, som anser att en författning i ämnet bör utfärdas i form av lag. Som skäl härför anföres att, om avgiftsbestämning enligt självkostnadsprincipen får anses vara typisk för avgifter å den allmänna rörelsen och rättsgrund för de föreslagna parkeringsavgifterna således icke kan sökas i kommunallagarna, bör den nya författningen vara av samma valör som dessa. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* uttalar sig i samma riktning.

De befogenheter som enligt förslaget tillagts kommunens fullmäktige ger enligt överståthållarämbetet anledning till tvekan. Avses fullmäktiges beslut skola omfatta, förutom avgifternas storlek, jämväl vilka platser som skall avgiftsbeläggas, uppkommer nämligen spørsmålet, huruvida en så vidsträckt befogenhet låter sig förena med gällande trafikreglerings- och byggnadslagstiftning.

Frågorna huru lång tid parkering bör tillåtas på en plats och huruvida parkering på platsen bör avgiftsbeläggas är enligt överståthållarämbetet i själva verket olika sidor av ett och samma problem. Båda frågorna synes ämbetet vara att handlägga såsom lokal trafikföreskrift i den ordning, som stadgas i 61 § vägtrafikförordningen, dvs. beslutanderätten tillkommer lokal stadsmyndighet (poliskammare, magistrat eller kommunalborgmästare). I fråga om avgifter i trafikreglerande syfte lärer därför, konstaterar överståthållarämbetet, förslaget, om fullmäktige skall bestämma platserna för avgifternas upptagande, strida mot 61 § vägtrafikförordningen. Jämväl frågan om avgifternas storlek är i grunden av trafikreglerande natur, varför de trafikreglerande myndigheterna även därvidlag enligt ämbetets mening bör ges tillbörligt inflytande.

Spørsmålet huruvida den föreslagna regleringen av parkeringsavgifterna är förenlig med byggnadslagstiftningen synes mera svårbedömbart, säger överståthållarämbetet och fortsätter.

Det torde emellertid ej utan vidare kunna tagas för visst att en obegränsad rätt till avgiftsupptagning för kommun låter sig förena sig med bestämmelsen i byggnadslagen (49 §) om stadens skyldigheter att till allmänt begagnande upplåta gata och annan allmän plats inom område, som ingår i stadsplan, samt med det till nämnda bestämmelse sig anslutande stadgandet i byggnadsstadgan (26 §), att det vid uppgörandet av stadsplan skall tillses såväl 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, som ock att möjlighet finnes att anordna enskilda parkerings- och garageutrymmen i erforderlig omfattning. Den omständigheten att Kungl. Maj:ten enligt kommunallagarna fastställt vissa till beloppet mycket begränsade parkeringsavgifter, vilka därjämte — i vart fall i vad gäller Stockholm — ha ett omedelbart trafikreglerande syfte och torde avse innerstadens särpräglade trafikförhållanden, synes icke utan vidare kunna läggas till grund för uppfattningen att en obegränsad rätt till avgiftsupptagning är förenlig med byggnadslagstiftningen.

En avgiftsbeläggning av parkeringen inom en begränsad del av staden kan dock enligt överståthållarämbetets uppfattning vara tillåtlig i ett trafiknödläge. Däremot måste, förklarar ämbetet, en avgiftsbeläggning oberoende av syftet eller gällande staden i dess helhet, särskilt då tillräckliga enskilda parkeringsutrymmen inom staden inte står till buds, principiellt sett anses i viss mån innebära en suspension från stadens förpliktelser att upplåta parkeringsmark till allmänt begagnande.

Överståthållarämbetets sålunda anförda betänkligheter mot förslaget vilar, såsom förut sagts, på antagandet att stadsfullmäktiges beslut avses skola omfattas såväl parkeringsavgifternas storlek som vilka platser som skall avgiftsbeläggas. Innebär förslaget däremot att stadsfullmäktige endast skall äga befogenhet att besluta om avgifternas storlek och att de lokala trafikreglerande organen skall bestämma de platser där dessa skall uttagas, har ämbetet i princip intet att erinra, förutsatt dock att beslutet om avgifterna underställes länsstyrelsens prövning och länsstyrelsen därvid äger obunden prövningsrätt. Parkeringsavgifterna blir då ett komplement till den befogenhet att förordna om begränsade parkeringstider och meddela andra trafikreglerande föreskrifter, som redan nu tillkommer de trafikreglerande organen, och någon konflikt med byggnadslagstiftningen synes ej uppkomma i detta fall, tillägger överståthållarämbetet.

Den föreslagna lagstiftningen bör enligt *Skånes handelskammare* begränsas så mycket som möjligt. Lösningen av parkeringsproblemen genom parkeringsavgifter bör, säger handelskammaren, få tillgripas endast om andra lösningar — breddning av trafiklederna och ökning av parkeringsplatserna — icke rimligen kan komma i fråga. Lagstiftningen kan innebära en risk för att det icke längre ter sig lika angeläget att skapa tillräckliga trafikutrymmen, framhåller handelskammaren. Den önskade begränsningen kunde enligt handelskammaren åstadkommas på det sättet, att den nya lagstiftningen gjordes tillämplig endast på den eller de städer, där det finge anses ofrånkomligt, att avgiftshöjningar användes som medel att bemästra parkeringsproblemen. Anses denna lösning inte böra väljas, bör enligt handelskammarens mening i varje fall förutsättningarna för att en kommun skall få frångå självkostnadsprincipen vid bestämmandet av parkeringsavgifter preciseras och begränsas mer än som skett i förslaget.

Den föreslagna bestämmelsen att kommunens beslut om parkeringsavgifter för att vinna giltighet skall underställas länsstyrelsen för prövning och fastställelse biträdes av *överståthållarämbetet*, *kammarkollegiet*, *Motormännens riksförbund*, *Skånes handelskammare* och *Göteborgs stads gatukontor*. Länsstyrelsens prövning bör enligt de båda förstnämnda myndigheternas uppfattning icke vara inskränkt till blott ett godkännande eller förkastande av det underställda beslutet utan även innefatta befogenhet att göra ändring i detta. Med hänsyn till önskvärdheten av att åstadkomma största möjliga förenkling har *byggnadsstyrelsen* under utredningens gång ifrågasatt att underställning icke skulle ske men sedermera ansett det lämpligt, bl. a. för att vinna samstämmighet med det inom inrikesdepartementet upprättade förslaget beträffande andra kommunala avgifter, att underställningsförfarande tillämpas även i fråga om parkeringsavgifterna.

Underställningsskyldigheten avstyrkes av *Svenska stadsförbundet* samt *borgarrådet för stadsbyggnadsroteln* och t.f. *stadsjuristen i Stockholm*. Som

skäl härför anföres dels att underställningen är onödig, dels att då avgiftssystemet måste vara mycket smidigt och snabbt kunna anpassas efter de lokala förhållandena på varje ort och inom varje stadsdel det måste anses synnerligen opraktiskt att binda systemet genom underställning.

Lämpligheten av att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen meddelar allmänna anvisningar kan *Kungl. Automobilklubben* icke nog understryka. *Motormännens riksförbund* är av samma mening och framhåller att anvisningarna bör utarbetas med särskilt beaktande av värdet av en så enhetlig tillämpning av avgiftsbeläggningen som möjligt. Därest författningen utfärdas såsom lag, anser *kammarkollegiet* bestämmelsen böra omformas till ett bemyndigande för Konungen att meddela tillämpningsföreskrifter. *Göteborgs stads gatukontor* förklarar, att anvisningarna icke bör vara bindande för kommunerna, eftersom de lokala förhållandena kan vara mycket skiftande. *Svenska stadsförbundet* samt nämnda borgarråd och t.f. stadsjurist anser att bestämmelsen är opraktisk och bör ulgå.

Bestämmelsen att kommun skall föra särskilda räkenskaper för parkeringsrörelsen och använda uppkommande överskott därå till trafikens främjande anses av de flesta remissinstanserna olämplig eller överflödig. Denna inställning har sålunda *kammarkollegiet* beträffande räkenskaperna men ej i fråga om överskottsmedlen, *byggnadsstyrelsen*, *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *Svenska stadsförbundet*, nämnda borgarråd och t.f. stadsjurist samt *Göteborgs stads gatukontor*.

Däremot understryker *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *Kungl. Automobilklubben* och *Ingenjörsvetenskapsakademiens transportforskningskommission* ur olika synpunkter lämpligheten av de i denna del föreslagna bestämmelserna.

VIII. Departementschefen

I. Avgifter för utnyttjande av gatumark

Sedan lång tid tillbaka har kommunerna och framför allt städerna ansett sig berättigade att uttaga avgifter av dem som — efter tillstånd av polismyndigheten — tagit i anspråk gatumark och andra allmänna platser genom att sätta upp försäljningsstånd av olika slag och där driva försäljningsrörelse. Försäljningen avser i regel sådana varor som tidningar, frukt, korv, glass osv. Avgifter har emellertid också brukat uttagas för uppsättande av reklampelare, automater, restaurangverandor m. m. Även för anläggande av bensinstationer o. dyl. å gatumark har kommunerna plägat uttaga dylika avgifter. Denna avgiftssättning har allmänt accepterats. De som haft att erlægga avgiften har tydligen funnit det rimligt och naturligt, att de erlägger en avgift för den ofta mycket stora förmån som det innebär att å en allmän

4 — Bihang till riksdagens protokoll 1957. 1 saml. Nr 157

plats få driva en försäljningsrörelse och dessutom få det skydd mot konkurrens som ligger däri, att det fordras särskilt tillstånd för att få sätta upp försäljningsstånd. För kommunernas del har det även tett sig naturligt, att kommunerna, som i regel förvaltar ifrågavarande mark, får del av den vinst som uppstår på dessa försäljningsrörelser. Om en rörelseidkare fick utnyttja den allmänna marken för att driva sin privata rörelse utan att erlägga någon som helst avgift därför, skulle han komma i ett mycket gynnsamt läge i förhållande till exempelvis en butiksägare som har att erlägga hyra för sin affärslokal osv.

Det har sålunda allmänt ansetts rimligt att kommunerna uttagit sådana avgifter och detta har skett i en alltmer ökad omfattning. Numera uttages på sina håll, särskilt i de större städerna, betydande belopp.

Emellertid har i olika sammanhang fråga uppkommit, om kommunerna ägt laglig rätt att uttaga dylika avgifter. Sedan frågan vid skilda tillfällen blivit föremål för domstols prövning, torde man få utgå ifrån att avgiftsupptagandet icke står i överensstämmelse med gällande författningar. I detta läge har det ansetts angeläget — därest man icke av olika skäl vill bryta med nuvarande praxis och helt motsätta sig avgiftsupptagandet — att snarast möjligt införa en rättslig grund och därmed undanröja det otillfredsställande förhållande som i dag råder.

Enligt kommunallagstiftningen möter givetvis icke hinder att uttaga avgifter för nyttigheter som tillhandahålles av kommunens affärsdrivande verk. Hit hör exempelvis vatten-, gas- och elektricitetsavgifter. Dessa avgifter utgör ersättning för en tillhandahållen prestation och bestämmes med hänsyn därtill. De är sålunda av en helt annan karaktär än nu ifrågavarande avgifter, och de kan lämnas åsido i detta sammanhang.

Kommunallagstiftningen tillerkänner vidare kommunerna rätt att uttaga avgifter å den s. k. allmänna rörelsen. Detta framgår av 74 § kommunallagen där det sägs, 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 är gjorda till dess betjänande, skall för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse. Vad som skall förstås med den allmänna rörelsen är ej fullt klarlagt. Enligt praxis har som avgifter å den allmänna rörelsen godtagits torg- och parkeringsavgifter, hamnavgifter och bropenningar. Hit hör vidare t. ex. sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. Att man infört en skyldighet att underställa besluten Kungl. Maj:ts prövning torde främst ha sin grund i att man velat förhindra att kommunerna skulle belägga handel och näring av olika slag med avgifter och på det sättet förskaffa sig betydande inkomster i stället för att anlita den vanliga skattevägen. Att man velat förhindra att kommunerna uttager avgifter i stället för skatter kommer också till uttryck däri, att enligt den praxis som utbildat sig vid fastställelseprövningen avgifter å den allmänna rörelsen endast får täcka kommunens självkostnader men

icke lämna något överskott. Givetvis möter i praktiken ofta svårigheter att exakt avgöra vad som är självkostnader, men man torde i nu förevarande sammanhang ha att utgå ifrån att avgifter å den allmänna rörelsen icke får överstiga självkostnaderna.

De avgifter å gatuhandeln, varom nu är fråga, är icke att hänföra till den allmänna rörelsen och än mindre motsvarar de några självkostnader. De omfattas sålunda icke av 74 § kommunallagen. Domstolsavgöranden visar vidare att det ej heller eljest torde finnas någon gällande bestämmelse, som kan åberopas till stöd för avgifternas uttagande, och kommunerna har icke heller ansetts ha rätt att genom civilrättsliga avtal tillförbinda rörelseidkarna att erlägga viss avgift för upplåtelse av marken. Vill man således godtaga den sedan lång tid tillbaka rådande praxis på detta område, måste man införa en laglig grund för rätten att uttaga avgift.

Då man skall bedöma frågan, om det kan anses rimligt och skäligt att kommunerna får i lag fastslagen rätt att uttaga ifrågavarande avgifter, kan man icke bortse från just det nämnda förhållandet att avgiftsbeläggningen redan allmänt godtagits. Så gott som samtliga de myndigheter och organisationer, som hörts över de framlagda lagförslagen, har också i princip godtagit den ifrågasatta lagstiftningen. Det understrykes därvid bl. a. att det är rimligt, att kommunen får skälig del av de intäkter som enskilda kan förvärva tack vare att de får förfoga över allmän mark — som är upplåten för annat ändamål — för att där driva en ofta lönande affärsrörelse. Marken är upplåten till allmänt begagnande och det anses då riktigt, att om en kommunmedlem skall få använda marken för en egen affärsrörelse han skall erlägga en avgift därför som kommer även övriga kommunmedlemmar till godo. Vidare åberopas som ett tungt vägande skäl att enligt principen, att konkurrensen inom näringslivet skall vara fri, affärsrörelser bör få drivas på så lika villkor som möjligt. Det anses då icke riktigt att ifrågavarande rörelseidkare får driva en affärsrörelse på till allmänt begagnande upplåten plats — och dessutom i viss utsträckning skyddas mot konkurrens — utan att behöva erlägga någon mot lokalhyra svarande avgift. Sistnämnda synpunkt har kraftigt understrukits av kommerskollegium. På grund av vad jag sålunda anfört finner jag i och för sig riktigt att lagfästa en rätt för kommunerna att uttaga avgifter av ifrågavarande slag.

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 byggnadslagstiftningen. 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 — anknuter 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. dyl. 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 byggnadslagstiftningen 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 byggnadslagstiftningen blir nödvändig, i vilket fall lagen skulle få konstrueras som en allmän civillag.

Av vad jag nu anfört framgår alltså att jag finner skäligt att kommunerna tillerkännes rätt att uttaga avgifter av ifrågavarande slag och att enligt min mening hinder icke möter ur principiella synpunkter mot en sådan lagstiftning. Jag övergår härefter till frågan *hur en sådan lagstiftning bör konstrueras*.

Det lagförslag som framlades av den särskilt tillkallade utredningsmannen gick i korthet ut på att kommun fick rätt att med nyttjanderätt på viss tid upplåta visst område av allmän plats, som stod under kommunens förvaltning, samt att för nyttjandet 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 fick vidare rätt att påkalla länsstyrelsens prövning av att den avtalade ersättningen ej var uppenbart oskälig. Förslaget innebar sålunda att kommunen tillerkändes rätt att träffa ett slags privaträttsligt nyttjanderättsavtal samtidigt som ett offentlighetsrättsligt moment infördes genom att statlig myndighet — länsstyrelsen — fick rätt att på ena partens begäran ingripa och ändra avtalet. Förslaget innebar vidare att man tillskapade ett särskilt tillståndsförfarande vid sidan om bestämmelserna i ordningsstadgan. Detta lagförslag blev av remissmyndigheterna utsatt för stark kritik och på de av remissinstanserna framförda skälen anser jag mig icke kunna förorda en lösning efter de riktlinjer som utredningsmannen föreslagit.

Det synes mig i stället vara naturligast att — såsom föreslås i departementspromemorian — anknyta lagstiftningen till den nya allmänna ordningsstadgan. Denna stadga reglerar, när allmän plats får tagas i anspråk för annat ändamål än det avsedda. Därför krävs tillstånd av polismyndigheten, som har att pröva ärendet ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. Men vidare har kommunerna — som förvaltar de allmänna platserna — tillerkänts ett avgörande inflytande på denna tillståndsprövning. Innan polismyndigheten meddelar tillstånd skall nämligen yttrande inhämtas från den kommunala nämnd eller styrelse som kommunen bestämt och om denna avstyrker får polismyndigheten ej lämna tillstånd. Här sker alltså redan enligt ordningsstadgan en tillståndsprövning, som man synes böra knyta an till. Att vid sidan därav införa ytterligare en form av tillståndsprövning och ett särskilt upplåtelseförfarande bör icke komma i fråga. Vad som däremot erfordras är att tillskapa en laglig grund för själva rätten att uttaga avgift. Denna rätt bör icke grunda sig på privaträttsliga avtal utan avgiften bör utformas som en offentlighetsrättslig avgift och lagstiftningen ges kommunallags karaktär.

Enligt departementspromemorian föreslås att kommunerna genom en särskild lag skall — där jämlikt 2 § allmänna ordningsstadgan tillstånd lämnas att för ändamål som avses i nämnda paragraf taga i anspråk allmän plats, som står under kommuns förvaltning — tillerkännas rätt att för

markupplåtelsen ifråga uttaga skälig avgift enligt grunder som beslutas av kommunens fullmäktige. Vidare föreslås att fullmäktiges beslut skall underställas länsstyrelsens prövning och fastställelse. Denna lösning undanröjer i huvudsak den kritik som riktades mot utredningsmannens förslag och de remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian har — bortsett från att i ett par fall den föreslagna underställningsplikten avstyrkts — samtliga tillstyrkt en lösning efter de däri föreslagna riktlinjerna. Med hänsyn härtill och då jag för egen del likaledes finner det i promemorian framlagda lagförslaget ägnat att läggas till grund för lagstiftning i ämnet vill jag förorda att så nu sker. Visserligen skulle måhända med visst fog kunna göras gällande att vissa angränsande frågor — exempelvis vad som avses med den allmänna rörelsen — bort göras till föremål för närmare undersökning i detta sammanhang, men jag finner de nu rådande förhållandena så otillfredsställande att ytterligare uppskov med en laglig reglering om möjligt bör undvikas.

Enligt departementsförslaget skall kommunerna således få uttaga *skälig avgift* enligt grunder som beslutas av kommunens fullmäktige. Att i lagtexten närmare ange gränserna för avgiftens storlek torde icke vara möjligt och jag anser mig därför kunna tillstyrka den föreslagna utformningen. Härigenom lämnas kommunerna i betydande utsträckning fria händer vid avgifternas bestämmande. I och för sig synes intet vara att erinra däremot, men då detta är en av de viktigaste frågorna i lagstiftningen vill jag något närmare uppehålla mig vid de synpunkter, som enligt min mening bör vara vägledande för kommunerna vid avgifternas bestämmande.

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 osv., 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 såtillvida 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 hän-

syn därtill; man måste ha olika normer när det gäller t. ex. annonspelare, korvstånd, kiosker, bensinstationer, restaurangverandor, osv. 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 våga 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 bestämmes 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 enskilde rörelseidkaren till godo. Det måste då anses riktigare, 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 bestämmes 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.

Enligt utredningsmannens förslag skulle länsstyrelsen — efter besvär i varje särskilt fall — äga pröva den avtalade ersättningens skälighet. De flesta remissinstanser 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 har i stället för ett besvärsförfarande i varje särskilt fall föreslagits den lösningen, att kommuns beslut om grunder för avgifterna skall underställas länsstyrelsens prövning och fastställelse. Denna lösning har godtagits av remissinstanserna med undantag för svenska stadsförbundet och ett par remissinstanser i Stockholms stad. Dessa hävdar att underställningsskyldigheten innebär ett olämpligt avsteg från den pågående utvecklingen mot ett ökat utrymme för den kommunala självstyrelsen. Från annat kommunalt håll — såsom Göteborgs stads fastighetskontor — har man emellertid icke haft något att erinra på denna punkt.

För egen del vill jag understryka angelägenheten av att opåkallade intrång 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 ifrågakvarande lagstiftningsproblem anses innebära, att avgifterna blir av offentlighetsrättslig karaktär. 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 enskilde 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. Däremot 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 oskäligen avgifter kan uttagas.

Med den lösning, som jag här förordat, synes icke finnas utrymme för eller behov av särskild besvärsmätt 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 oskäligen avgifter.

Av vad jag förut anfört framgår att den rätt att uttaga avgifter i ifrågavarande fall, som jag sålunda anser bör tillerkännas kommunerna, bör fast-

slås genom en lagstiftning av kommunallags natur. I och för sig skulle möjligen frågan kunna lösas genom ett tillägg till 74 § kommunallagen. Åtskilliga remissinstanser har förordat en sådan lösning. Övervägande skäl synes mig dock tala för att bestämmelserna upptages i en särskild av Konung och riksdag stiftad lag. Denna lösning har föreslagits av bl. a. kammarkollegiet. Därest spørsmålet om den kommunala underställningsskyldigheten upptages till omprövning, torde i det sammanhanget få övervägas ett samarbetande av nu ifrågakvarande bestämmelser och föreskrifterna om avgifter å den allmänna rörelsen. Någon ändring av kommunallagarna anser jag icke erforderlig i anledning av den ifrågasatta lagen. Denna torde nämligen komma att omfattas av den allmänna hänvisning till vad som är särskilt stadgat som finns intagen i 3 § kommunallagen och motsvarande paragraf i kommunallagen för Stockholm.

2. Parkeringsavgifter

Såsom jag tidigare antytt utgör de s. k. parkeringsavgifterna — varmed i regel avses avgift för att under viss tid begagna till allmän parkering upplåten parkeringsplats — avgifter å den allmänna rörelsen. De omfattas sålunda av bestämmelserna i 74 § kommunallagen och enligt de principer som jag tidigare berört får avgifterna icke överstiga självkostnaderna. Det egentliga syftet med parkeringsavgifter är ingalunda att förskaffa kommunen vissa inkomster, utan avgifterna och parkeringsmätarna har tillkommit i trafikreglerande syfte och det torde vara obestriddligt att de — i varje fall för de större städernas del — har den allra största betydelse just ur denna synpunkt. Fråga har då uppkommit om det kan anses rimligt att avgifterna icke får sättas högre än vad som motsvarar kommunens kostnader och om icke i stället avgifterna borde få avvägas så, att de tillgodoser det egentliga syftet, nämligen att på ett ändamålsenligt sätt bidra till trafikens reglering och ordnande.

Denna fråga har upptagits av den s. k. parkeringsutredningen. Utredningen konstaterar 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 har det blivit särskilt angeläget att på de mest eftersökta parkeringsplatserna öka omsättningen av bilar. En riktigt avvägd avgiftsbeläggning av parkeringen har enligt utredningen visat sig vara ett lämpligt instrument för att hindra att de allmänna parkeringsplatserna utnyttjas som uppställningsplats för ett ringa antal långtidsparkerade bilar. Syftet med avgiftsbeläggningen är alltså att ge ett större antal bilister tillfälle att nyttja det begränsade antal parkeringsplatser som står till buds. Enligt utredningen hindrar de nuvarande principerna för parkeringsavgifternas bestämmande en riktigt anpassning till stadsplaneringens och trafikregleringens behov.

Utredningen föreslår därför att parkeringsavgifterna skall brytas ut från bestämmelserna i kommunallagen om avgifter på den allmänna rörelsen och att i fråga om avgifts storlek i en särskild författning skall fastslås kommunernas obundenhet av självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Vad parkeringsutredningen sålunda föreslagit tillstyrkes av samtliga remissinstanser. Från något håll framhålles dock att höjning av avgifterna utöver självkostnader endast undantagsvis bör förekomma. Beträffande själva utformningen av bestämmelserna har emellertid framförts vissa principiella invändningar.

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 långtidsparkerande. 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, dvs. oberoende av självkostnader.

Vissa begränsningar måste dock gälla i den föreslagna ordningen. Som jag redan framhållit får den icke medföra en inskränkning i de förpliktelser att anordna parkeringsplatser, som åvilar kommun enligt byggnadslagstiftningen. Det bör 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 skall bestämmas huvudsakligen med hänsyn till vad som erfordras för trafikens ändamålsenliga ordnande. Ekonomiska vinningssynpunkter bör under inga förhållanden få anläggas på frågan.

I detta sammanhang möter ett av överståthållarämbetet upptaget problem, nämligen kompetensområdet för de olika myndigheter som beröres

av ifrågavarande ärenden. Enligt utredningens förslag skall det ankomma på kommunens fullmäktige att bestämma avgifternas storlek. Ämbetet påpekar emellertid att såväl frågan hur lång tid parkering bör tillåtas på en plats som huruvida parkering på platsen bör avgiftsbeläggas eller ej är att anse som ärende som bör handläggas såsom lokal trafikföreskrift i den ordning, som stadgas i 61 § vägtrafikförordningen. Beslutanderätten tillkommer då lokal stadsmyndighet, dvs. poliskammare, magistrat och kommunalborgmästare.

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.

I praktiken synes mig alltså gången av ifrågavarande ärenden böra bli följande. Då fråga uppkommer att bestämma grunder för parkeringsavgiftens storlek bör yttrande i ärendet alltid avgivas av den trafikreglerande myndigheten. Därefter beslutar fullmäktige att parkeringsavgift må uttagas efter vissa normer. Beslutet bör, då så anses erforderligt, innehålla olika latituder för olika delar av staden. Därefter ankommer det på de trafikreglerande myndigheterna att bedöma var behov av parkeringsmätare föreligger och bestämma vilken avgift inom den av fullmäktige eventuellt angivna latituden som skall uttagas å platsen ifråga, varefter stadens egna myndigheter har att ombesörja uppsättandet av parkeringsmätarna. En sådan ordning synes mig ytterligare markera just det trafikreglerande syfte, som utgör motivet för att införa ett system med differentierade avgifter. Det har även den rent praktiska fördelen, att avgifterna lättare kan anpassas efter vad som i varje läge erfordras just på den ifrågavarande platsen för att ernå den bästa omsättningen på parkeringsplatsen ifråga. Så länge avgiften hålls inom den givna latituden behöver nämligen icke

fullmäktige för varje gång fatta nytt beslut angående avgiftens storlek. Jag vill i detta sammanhang framhålla, att med den utformning som jag här förordat bortfaller grunden för de av överståthållarämbetet framförda principiella betänkligheterna mot förslaget.

Som en förutsättning för förslaget har bl. a. överståthållarämbetet anfört att fullmäktiges beslut underställes länsstyrelsens prövning och att länsstyrelsen gives obunden prövningsrätt. Jag har redan tidigare framhållit att parkeringsavgifterna utgör avgifter å den allmänna rörelsen och att beslut om sådana avgifter alltså jämlikt 74 § kommunallagen skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Så länge man har kvar underställningsskyldighet enligt nyssnämnda lagrum, synes det icke motiverat att enbart av den anledningen att en viss avgift utbrytes från nämnda bestämmelser och regleras i särskild ordning slopa underställningsskyldigheten, och i varje fall icke om, såsom jag tidigare antytt, hela frågan om underställningsskyldighetens omfattning kan förväntas bli föremål för utredning och omprövning. Detta bör emellertid icke hindra att fastställelseprövningen decentraliseras från Kungl. Maj:t till länsstyrelsen. Jag vill tillägga, att just i förevarande fall kan det vara särskilt lämpligt att länsstyrelsen blir fastställande myndighet, då därigenom erforderlig samordning kan nås i hithörande frågor, för den händelse de lokala myndigheterna hyser motsatta uppfattningar angående behovet av avgifter och avgifternas storlek m. m. Det av Svenska stadsförbundet anförda skälet mot underställning, nämligen att avgiftssystemet måste vara mycket smidigt och snabbt, bortfaller med den konstruktion av systemet, som jag tidigare förordat.

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna om parkeringsavgifter skall upptagas i en särskild kungörelse och hänvisning därtill göras i kommunallagarna. Jag delar emellertid helt den uppfattning som framkommit under remissbehandlingen, nämligen att en författning i ämnet bör givas i form av lag. Då det här gäller en avgift, som utbrytes från bestämmelserna i 74 § kommunallagen och som skall tillfalla kommunen och då bestämmelserna till stor del överensstämmer med dem som jag förordat beträffande avgifter å gatuhandeln, synes mig alla skäl tala för att bestämmelserna sammanföres i en gemensam lag.

Slutligen vill jag i detta sammanhang beröra ett par detaljbestämmelser i utredningens förslag till kungörelse. Utredningen har föreslagit att till ledning för beräklandet av parkeringsavgifter väg- och vattenbyggnadsstyrelsen skall äga utfärda allmänna anvisningar. Från motororganisationernas sida har starkt understrukits betydelsen av sådana anvisningar under det att man från kommunalt håll ansett en bestämmelse om anvisningar vara opraktisk. Enligt min mening 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 bör 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.

Utredningen har vidare 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 enlighet med vad jag sålunda förordat har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. Jag övergår nu till att lämna en specialmotivering till lagförslaget.

IX. Specialmotivering

Den föreslagna lagen avser att tillerkänna kommunerna rätt att uttaga avgifter dels för de upplåtelser å allmän plats, som sker med stöd av 2 § allmänna ordningsstadgan, och dels för begagnande av parkeringsplatser under viss begränsad tid. Lagens rubrik har utformats främst med tanke på de förstnämnda avgifterna, som är de mest betydelsefulla i detta sammanhang.

1 §.

Departementspromemorian

I lagens 1 § anges till en början under vilka förutsättningar avgift skall få uttagas. Beträffande själva ianspråktagandet av marken anknyts till allmänna ordningsstadgan den 14 december 1956 (nr 617). Avgift skall enligt departementspromemorian få uttagas »där jämlikt 2 § allmänna ordningsstadgan tillstånd lämnas att för ändamål, som avses i nämnda paragraf, taga i anspråk allmän plats».

I anslutning härtill anföres i *departementspromemorian* följande.

Denna anknytning innebär att begreppet allmän plats får samma innebörd som i ordningsstadgan. Med allmän plats förstås således 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. Däremot blir bestämmelserna icke tillämpliga på andra till allmänt begagnande upplåtna områden, som jämlikt föreskrift i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats. Något behov av att utsträcka rätten att uttaga avgift jämväl till sådana områden torde icke föreligga.

Vidare begränsas upplåtelseerna till att avse allmän plats inom stadsplane-lagt område i stad, köping och annat samhälle, där byggnadslagens bestämmelser för stad äger tillämpning. Även denna begränsning synes lämplig. Det är främst i städer och andra större tätorter, som upplåtelse av ifrå-gavarande slag mera allmänt förekommer. Ute på den egentliga landsbygden torde det icke böra ifrågakomma att uttaga avgifter i samband med upp-låtelse av förevarande slag. Rätten att där få nyttja allmän plats för dri-vande av rörelse har icke tillnärmelsevis samma ekonomiska värde som i en större tätort.

Tillstånd till upplåtelsen skall enligt ordningsstadgan lämnas av polis-myndigheten eller, såvitt angår upplåtelse för försäljningsändamål, i Stock-holm av överståthållarämbetet. Innan sådant tillstånd lämnas kommer att verkställas en prövning om upplåtelsen är lämplig med hänsyn till ordning och säkerhet m. m. Och kommunen får tillfälle att framföra sina syn-punkter på upplåtelsen genom att i ordningsstadgan föreskrives, att innan tillstånd meddelas yttrande skall inhämtas från den kommunala nämnd eller styrelse, som kommunen bestämt. Kommunen får även möjlighet att hindra en upplåtelse genom att i ordningsstadgan sägs, att om den kom-munala nämnden eller styrelsen avstyrker, så får tillstånd ej meddelas. Kommunen kan däremot icke lämna tillstånd mot polismyndighetens vilja, vilket får anses fullt riktigt med hänsyn till att det är polismyndigheten som har att svara för ordningen på den allmänna platsen. Genom denna till-standsprövning enligt ordningsstadgan synes själva upplåtelseförfarandet reglerat på ett tillfredsställande sätt.

Vad som stadgas i 2 § allmänna ordningsstadgan om tillstånd för ian-språktagande av allmän plats för försäljningsändamål, gäller icke i fråga om salutorg och liknande plats, som i vederbörlig ordning upplåtits till all-män försäljningsplats. Genom denna undantagsbestämmelse kommer upp-låtelse av torgplatser på salutorg och liknande upplåtelse att falla utanför tillämpningsområdet för nu ifrågavarande lagstiftning. Och detta är just vad man vill uppnå. Sådana upplåtelse avser nämligen platser som an-visats åt den allmänna rörelsen och avgifter därför bör uttagas i enlighet med vad som stadgas i 74 § kommunallagen. Det är icke meningen att den nya lagstiftningen skall ingripa i fråga om upplåtelse, som är att hänföra till den allmänna rörelsen.

I promemorian sägs vidare, att då i förevarande paragraf stadgas att till-stånd skall ha lämnats att taga i anspråk allmän plats för *ändamål*, som avses i 2 § allmänna ordningsstadgan, innebär detta, att tillståndet skall avse upplag eller avstjälpning, försäljningsstånd, ställningar och dylikt eller annat nyttjande, som icke överensstämmer med det ändamål för vilket platsen upplåtits eller anvisats eller som ej är allmänt vedertaget. Denna definition torde enligt promemorian täcka alla de slag av upplåtelse, som det kan bli fråga om att avgiftsbelägga. Härunder faller kiosker, bensin-stationer, korb- och glasstånd, anordningar för skoputsning och fotogra-

fering, reklampelare, restaurangers sommarverandor, osv. Utmärkande för upplåtelseerna är att de avser ett ianspråktagande av själva marken genom ett stånd eller annan anordning. Rent ambulerande handel kommer icke att omfattas av lagstiftning, vilket framstår som följdriktigt. Det finns enligt promemorian icke något skäl att i detta sammanhang behandla den rena kringföringshandeln. I promemorian heter det vidare.

Mot den ovannämnda definitionen av ändamålet med upplåtelsen kan med visst fog invändas, att den är alltför vidsträckt. Den omfattar exempelvis en automat eller ett skyltskåp, som endast tar helt obetydlig del av marken i anspråk, och den omfattar ställningar och dylikt; fall där det många gånger skulle te sig direkt stötande att utkräva någon avgift. Det synes emellertid icke vara lämpligt att i nu ifrågavarande lagstiftning göra någon inskränkning med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen. Man torde ha all anledning räkna med att kommunerna icke kommer att utkräva avgifter i fall, då detta med hänsyn till upplåtelsens natur ter sig helt främmande och kanske direkt stötande. Och skulle mot förmodan en kommun fatta beslut om avgift även för sådan upplåtelse, gives möjlighet för länsstyrelsen att ändra ett sådant beslut i samband med underställningen.

I departementspromemorian framhålles vidare att den föreslagna lagstiftningen endast avser upplåtelse å allmän plats, som står under *kommunens förvaltning*, dvs. fall då kommunen svarar för gatuunderhåll och platsens skötsel i övrigt. Det är enligt promemorian endast i fråga om upplåtelser å sådana platser som kommunen kan anses ha ett befogat intresse av att få ta ut avgift. Detta medför visserligen att allmänna platser, beträffande vilka kronan är väghållare, icke kommer att omfattas av lagstiftningen. Då de fall, där skäl skulle kunna anses föreligga för att kronan uttoge avgift, är förhållandevis få, torde man, sägs det i promemorian, i detta sammanhang — i varje fall tills vidare innan en närmare undersökning verkställts — kunna lämna allmänna platser under kronans förvaltning åsido. Lagstiftningen bör enligt promemorian uppenbarligen icke heller omfatta allmänna platser, som förvaltas av enskild. I promemorian framhålles vidare att av lagen bör framgå att det är för själva *markupplåtelsen* som avgift må uttagas. Därigenom markeras, att det icke är ett slags avgift som lägges å all rörelse — kringföringshandel, tidningsförsäljning osv. — utan avgift just för att vederbörande får begagna en del av den allmänna marken.

Remissyttrandena

Mot den specialmotivering, som sålunda lämnats i departementspromemorian, har *remissinstanserna* i huvudsak icke haft något att erinra. *Kammarkollegiet* föreslår dock att lagen skall göras tillämplig icke blott beträffande upplåtelser å *allmän plats* som avses i allmänna ordningsstadgan utan jämväl beträffande sådana områden, som jämlikt föreskrift i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats. Kollegiet anför beträffande dessa områden följande.

Enligt kollegiets uppfattning tala övervägande skäl för att rätten att avgiftsbelägga upplåtelser bör gälla även inom nu avsedda områden. När ett specialområde befunnits i avseende å tillämpningen av de allmänna ordningsföreskrifterna böra likställas med allmän plats och därför så bestämts i lokal ordningsstadga, torde det kunna finnas lika stor anledning att uttaga avgift för upplåtelse å sådant område som för upplåtelse å gata, torg, park eller annan allmän plats. På grund av det anförda föreslår kollegiet, att i 1 § orden »allmän plats, som står under kommuns förvaltning» utbytas mot orden »plats, som avses i 1 § nämnda stadga och som står under kommuns förvaltning».

Beträffande det i lagförslaget intagna villkoret, att den allmänna platsen skall stå under *kommunens förvaltning* uttalar *kammarkollegiet* följande.

Beträffande de under kronans förvaltning stående allmänna vägarna i städer och stadsplanlagda områden å landet torde i allmänhet förhålla sig så, att vägförvaltningen i avseende å anläggningar av nu ifrågavarande slag hänvisar vederbörande till plats vid sidan av den allmänna vägen. Vad angår övriga allmänna vägar på landet lära regelmässigt nödiga områden för kiosker, bensinstationer o. dyl. utefter vägarna av vederbörande inköpas eller arrenderas genom avtal med ägaren av den till vägen gränsande marken. Kollegiet delar därför den i promemorian framförda meningen, att en reglering av upplåtelser å de under kronans förvaltning stående allmänna vägar utan olägenhet kan anstå.

Svenska stadsförbundet hävdar emellertid att ifrågavarande villkor bör utgå, då eljest möjligheten för kommun att uttaga avgift för viss allmän plats kan bli beroende av om staden är egen väghållare eller ej.

Departementschefen

Innehållet i förevarande paragraf överensstämmer i huvudsak med vad som föreslagits i departementspromemorian och mot den specialmotivering, som lämnats i promemorian, har jag i stort sett intet att erinra. Beträffande frågan vilka allmänna platser, som bör omfattas av lagstiftningen, vill jag dock på de av *kammarkollegiet* anförda skälen förorda en jämkning av 1 §.

Däremot kan jag icke nu tillstyrka att kommun skall få uppbära avgift även för upplåtelser å mark som icke står under kommunens förvaltning. En sådan ordning synes mig principiellt oriktig.

2 §.

Parkeringsutredningen

Enligt utredningens förslag skulle parkeringsavgift få uttagas jämväl för begagnande av parkeringsplats i *yrkesmässig trafik*. I utredningen anføres härom följande.

De busstationer, som förefinns i ett stort antal kommuner, torde i flertalet fall vara upplåtna endast för en mycket begränsad grupp trafikutövare, nämligen för dem, som på grund av vederbörligt trafiktillstånd anlitar dem.

Dessas rätt att begagna stationen torde åter grunda sig antingen på att de är medlemmar av en förening, med vilken kommunen överenskommit om villkoren för stationens uppförande och nyttjande, eller därpå att kommunen utan att vara bunden av dylik överenskommelse bestämt stationens anläggning och utrustning samt avgifterna för dess begagnande.

Det skulle därför kunna ifrågasättas huruvida avgifter för busstationer av nyss angivna slag vore att inbegripa under avgifter, som avses i 74 §, och huruvida dylika avgifter borde i en ny lagstiftning inordnas under samma bestämmelser som avses för parkeringsautomaterna. Många skäl torde dock tala för att i författningsväg jämställa båda dessa upplåtelseformer. Vilka teoretiska grunder som än må kunna anföras för att ställa parkeringsavgifter vid busstationer under andra rättsregler än motsvarande avgifter för bilparkering, så måste olikheten ur praktiska synpunkter komma att förefalla verklighetsfrämmande, särskilt i de fall, då stationen står till förfogande även för en beställningstrafik som allenast tillfälligt och på obestämda tider anlitar densamma. Eftersom för båda slagen av upplåtelseformer eftersträvas tillämpning av samma principer, nämligen frigörelse från självkostnads- och likställighetsprinciperna och ett förenklat fastställelseförfarande, måste det också vara praktiskt och ändamålsenligt att inordna båda under gemensamma bestämmelser, särskilt som ett uteslutande av busstationerna från den nya författningens tillämpningsområde eller tystnad i detta avseende skulle innebära fortsatt ovisshet i många avseenden beträffande de avgifter, som må uppbäras för stationernas nyttjande.

Beträffande frågan om *sekundära upplåtelser* anför utredningen följande.

Liksom vad fallet redan nu är i fråga om vissa former av kiosk- och lidningsförsäljning torde man även beträffande parkeringsautomater och vissa andra former av parkering på allmän plats böra räkna med möjligheten, att kommunens partner vid anordnandet därav i första hand utgöres av någon juridisk person, som i sin ordning uppbär avgifter och träffar erforderliga uppgörelser med de enskilda nyttjanderättshavarna. Givet är, att den bestämning av upplåtelsevillkoren, som kan komma att gälla i fråga om den primära upplåtelsen, icke bör kunna åsidosättas i de sekundära upplåtelseformerna. Fastställda avgifter och villkor bör sålunda gälla jämväl för dem, som efter överlåtelsen är innehavare av kommunens rätt att uppbära avgifter. Någon uttrycklig författningsbestämmelse härom synes emellertid icke erforderlig.

Remissyttrandena

Mot utredningens förslag att ifrågavarande paragraf även skall omfatta de platser som blivit anvisade den *yrkesmässiga trafiken* har framställts erinran av remissinstanserna. Sålunda anser *överståthållarämbetet* att bestämmelserna om avgifter å stationer, som i särskild ordning blivit anvisade yrkesmässig trafik å gatumark, bör utgå. Även *kammarkollegiet* avstyrker bestämmelserna och anför.

Enligt kollegiets mening saknas anledning att i fråga om parkeringsavgifter vid buss- och taxistationer eftersträva en frigörelse från självkostnads- och likställighetsprinciperna, enär intet intresse lär finnas att genom

förhöjda eller differentierade parkeringsavgifter söka förhindra långtids-parkering å stationerna eller tvinga dessa stationer ut från centrala till mindre centrala platser. Å dessa stationer få endast de fordon, för vilka stationerna upplåtits, parkeras. Förhöjda avgifter för upplåtelse av stationerna skulle icke medföra lättnad för trafiken utan endast resultera i högre omkostnader för respektive företag och därmed högre taxor för allmänheten. Kollegiet får därför avstyrka, att de nya bestämmelserna skola tillämpas på parkeringsplats, som anordnats å allmän plats för begagnande i yrkesmässig trafik.

Jämväl *Svenska stadsförbundet* vänder sig mot förslaget i denna del och anför.

Sålunda bör från den särskilda lagregleringen enligt styrelsens åsikt undantagas sådana platser, som av kommunen upplåtits för begagnande i yrkesmässig trafik. Med hänsyn till det särskilda nyttjande för vilket dessa busstationer upplåtits lämpar sig stationsavgifterna icke för samma reglering som avgifterna vid vanliga parkeringsplatser. Avgifterna har icke samma syfte som parkeringsavgifterna i övrigt. Som regel bestäms avgiftsbeloppen med hänsyn till kommunens — stundom ganska betydande — självkostnader. Stationsavgifterna är heller icke avsedda att ha någon allmänt trafikreglerande betydelse. Hithörande upplåtelser bör kunna innefattas under övriga kommunala platsupplåtelser.

Transportforskningskommissionen anser att bestämmelsen om yrkesmässig trafik bör gälla allenast yrkesmässig persontrafik och icke gods- trafik till förhindrande utav försämring av möjligheterna till varudistribution eller att avgifter kommer att uttagas jämväl i samband med lastning och lossning av gods.

Beträffande frågan om *sekundära upplåtelser* hävdar *kammarkollegiet* att upplåtelser i andra hand synes varken behövlige eller önskvärda. Enligt kollegiets mening lämnar det framlagda författningsförslaget ej heller utrymme för andrahandsupplåtelser. Även *Kungl. Automobilklubben* tar upp frågan om sekundära upplåtelser. Klubben anför.

Ifråga om sekundära upplåtelser vill KAK framhålla, att om kommun lämpligen anser sådan böra komma ifråga, det givetvis icke får förekomma att exempelvis ett affärsföretag, som begär avgiftsbelagd parkering intill sina lokaler för att därigenom ge sina kunder bättre möjlighet till parkering på gatu- eller annan allmän mark, medges detta till förfång för andra affärsidkare. KAK har velat framhålla detta med hänsyn till utredningens uttalande att uttrycklig författningsbestämmelse överhuvud laget om sekundära upplåtelser icke ansetts erforderlig.

Departementschefen

Motiven till ifrågavarande paragraf återfinnes i huvudsak i den allmänna motiveringen och jag kan här inskränka mig till att beröra ett par detalj-spörsmål. Angående vad som skall förstås med parkering och parkeringsplats torde jag få hänvisa till vägtrafikförordningen. De tider som skall

gälla för rätten att parkera får — liksom hittills — utfärdas i form av lokala trafikföreskrifter.

Vad angår platser som blivit anvisade åt den yrkesmässiga trafiken delar jag den under remissbehandlingen framförda meningen, att bestämmelserna i förevarande paragraf icke bör äga tillämpning i dylika fall. En motsatt ordning skulle strida mot syftet med parkeringsavgifterna, nämligen att verka trafikreglerande. Frågan om upplåtelse i andra hand synes mig icke påkalla några föreskrifter i detta sammanhang.

3 §.

I några remissyttranden har uttalats att länsstyrelsen bör äga befogenhet icke bara att fastställa eller vägra fastställa fullmäktiges beslut utan jämväl att göra ändring däri. Såsom jag tidigare uttalat är jag dock av den uppfattningen, att länsstyrelsens befogenhet bör begränsas till att antingen helt eller delvis fastställa eller ock ogilla beslutet.

Över länsstyrelsens beslut i anledning av sökt fastställelse bör talan kunna föras hos Kungl. Maj:t. Denna besvärshörsdom bör icke vara begränsad till vad som gäller för kommunalbesvär. I andra stycket av förevarande paragraf har intagits en uttrycklig bestämmelse om att talan mot länsstyrelsens beslut må föras hos Konungen genom besvär. Beträffande den tid, inom vilken talan skall föras, blir bestämmelserna i lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut tillämpliga. Enligt dessa bestämmelser skall besvär föras inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. För menighet är dock besvärstiden fem veckor.

Såsom jag tidigare anført bör besvär över länsstyrelsens beslut i ifrågasvarande mål handläggas uteslutande av Kungl. Maj:t i statsrådet. Detta förleder ändring i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

4 §.

Enligt bestämmelserna i förevarande paragraf skall vad i lagen sägs om kommun äga motsvarande tillämpning för municipalsamhälle, där byggnadslagens bestämmelser för stad äger tillämpning.

5 §.

Enligt denna paragraf får Kungl. Maj:t befogenhet att utfärda tillämpningsföreskrifter till lagen.

Lagen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1958, eller samtidigt med den nya allmänna ordningsstadgan.

X. Departementschefens hemställan

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga ifrågavarande inom inrikesdepartementet upprättade förslag till *lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.*

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Inqvar Andersson

Utredningsmannens

utkast till

Lag**om rätt för kommun att med nyttjanderätt upplåta mark,
som är avsedd för allmänt begagnande.**

Häri genom förordnas som följer.

1 §.

Kommun äger att med nyttjanderätt på viss tid upplåta visst område eller viss plats av gata, torg, park eller annan allmän plats, som står under kommunens förvaltning och i enlighet med stadsplan tagits i anspråk såsom allmän plats.

Nyttjanderätt, som i första stycket sägs, får icke under längre tid medföra väsentligt hinder för utnyttjande av den allmänna platsen till dess egentliga ändamål.

Innebär nyttjanderätt rätt för kommunalt eller enskilt företag att i sin tur till annan upplåta försäljningsplats eller liknande, skall kommunen i nyttjanderättsavtalet intaga förbehåll, som medför att nyttjanderätts-havaren är skyldig att underkasta sig prövning av ersättning, som han betingar sig, i enlighet med vad som stadgas i 4 §.

2 §.

Behörig att sluta avtal, som i 1 § sägs, är kommunens styrelse eller annan kommunal myndighet, åt vilken genom beslut av fullmäktige sådan behörighet anförtrotts.

Före avtalets slutande skall polismyndigheten och, om byggnad avses skola uppföras på området, byggnadsnämnden höras.

3 §.

För nyttjande som i 1 § sägs må betingas den ersättning, som i varje särskilt fall kan anses skälig med hänsyn till upplåtelsens ändamål och den vinst, som nyttjanderättshavaren kan beräknas erhålla genom upplåtelsen.

4 §.

Den, som med kommun eller, i fall som avses i 1 § tredje stycket, med kommunalt eller enskilt företag, träffat avtal om upplåtelse, som avses

i denna lag, må inom tre veckor från den dag, då avtalet träffades, påkalla länsstyrelsens prövning av att den avtalade ersättningen ej är uppenbart oskäligen.

5 §.

Vad i denna lag stadgas om kommun skall äga motsvarande tillämpning beträffande municipalsamhälle, där byggnadslagens och byggnadsstadgans bestämmelser för stad äro tillämpliga. Vad i lagen stadgas om kommunens styrelse skall i sådant fall gälla municipalnämnden.

6 §.

Denna lag äger icke tillämpning beträffande upplåtelse av torghandelsplats eller annan upplåtelse, som kan anses avse till den allmänna rörelsen å den allmänna platsen hänförligt ändamål.

Denna lag träder i kraft den . Avtal om upplåtelse av beskaffenhet, som avses i denna lag men som träffats före lagens ikraftträdande, skall anses ingånget med stöd av lagen. Länsstyrelsen äger dock verkställa prövning, som i 4 § sägs, om framställning därom göres inom sex månader efter lagens ikraftträdande.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.	2
Utdrag av statsrådsprotokollet	3
I. <i>Inledning</i>	3
II. <i>Gällande rätt</i>	5
1. <i>Gällande författningsbestämmelser</i>	5
2. <i>Rättspraxis</i>	9
III. <i>Förekomsten av upplåtelser mot ersättning</i>	11
IV. <i>Utredningsmannens förslag</i>	16
V. <i>Remissyttranden över utredningsmannens förslag</i>	19
1. <i>Allmänna och principiella synpunkter</i>	19
2. <i>Sambandet med avgifter å den s. k. allmänna rörelsen</i>	29
3. <i>Avgifternas storlek</i>	30
4. <i>Besvärörförfarandet</i>	34
5. <i>Hur bör frågan lösas lagtekniskt?</i>	37
VI. <i>Departementspromemorian och yttrandena däröver</i>	38
1. <i>Promemorian</i>	38
2. <i>Remissyttrandena</i>	42
VII. <i>Parkeringsutredningen och yttrandena däröver</i>	44
1. <i>Utredningen</i>	44
2. <i>Remissyttrandena</i>	46
VIII. <i>Departementschefen</i>	49
1. <i>Avgifter för utnyttjande av gatumark</i>	49
2. <i>Parkeringsavgifter</i>	58
IX. <i>Specialmotivering</i>	62
X. <i>Departementschefens hemställan</i>	69
Bilaga	70