

En kommuns beslut om att parkeringsavgift inte ska tas ut för miljöbilar har ansetts strida mot lag.

Lagrum:

2 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

Regionfullmäktige i Region Gotland beslutade vid sammanträde den 13 juni 2011, § 125, att tidigare beslut om parkering för miljöbilar skulle gälla. I fråga om begreppet miljöbil hänvisades till förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. I protokollet noterades att dåvarande kommunfullmäktige i Gotlands kommun den 16 oktober 2006, § 153, hade bifallit en motion om att avgift för parkering på offentlig plats som förvaltas av kommunen inte skulle tas ut för miljöbilar. Med miljöbil avsågs därvid detsamma som i den då gällande förordningen (2004:1364) om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar.

P.P. överklagade regionfullmäktiges beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att det skulle upphävas. Han anförde bl.a. att regionfullmäktige överskridit sina befogenheter eftersom frågan om undantag från avgiftsplikt för vissa fordon ankom på trafiknämnden och att det stred mot 2 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m., KAL, att undanta miljöbilar från avgiftsskyldighet.

Region Gotland bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Region Gotland anser inte att fullmäktige genom sitt beslut har överskridit sina befogenheter. Av 2 § KAL framgår att det är kommunfullmäktiges uppgift att besluta om grunderna för beräkning av avgiften. Innebörden av det överklagade beslutet är att avgift för parkering på offentlig plats som förvaltas av kommunen inte ska uttas för miljöbilar. Regionen anser att beslutet har att göra med grunderna för beräkningen av avgiften, varför fullmäktige har befogenhet att besluta i frågan. Av KAL framgår att en kommun får ta ut ersättning i form av avgift för att ordna trafiken. Där preciseras också vissa undantag. Det finns inget i förarbetena som talar för att undantagen var avsedda att vara uttömmande eller för den delen hade för avsikt att exkludera andra typer av avgiftsbefrielser som inte strider mot likställighetsprincipen. Att särbehandla kommunmedlemmar på objektiva grunder är inte i strid med likställighetsprincipen.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2012-09-28, ordförande Eskilsson)

ytråde: Det överklagade beslutet kan endast prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Därvid kan rätten inte bedöma lämpligheten och skäligheten i beslutet utan prövning kan endast ske i den begränsade

omfattning som anges i 10 kap. 8 § nämnda lag. – Enligt 10 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. –

Befogenhet – P.P. har anfört att fullmäktige överskridit sina befogenheter när beslut om avgiftsbefrielse för miljöbilar tagits då detta är en fråga som ankommer på kommunens trafiknämnd, tekniska nämnden, att handha. Av 2 § KAL framgår att det är fullmäktiges uppgift att besluta om grunderna för beräkning av avgiften. Förvaltningsrätten finner i likhet med Region Gotland att fullmäktiges beslut avser grunderna för beräkning av avgiften och fullmäktige därmed har haft befogenhet att besluta i frågan. – Laglighet – P.P. har vidare anfört att beslutet att undanta miljöbilar från avgiftsskyldighet strider mot lag och att parkeringsavgifter endast får införas för att ordna trafiken genom att öka omsättningen på parkeringsplatserna. Förvaltningsrätten kan endast pröva vad som omfattas av det överklagade beslutet. I det överklagade beslutet har fullmäktige beslutat, såvitt avser miljöbilar, att det tidigare beslutet från år 2006 ska fortsätta att gälla med en justering av vilken förordning som ska gälla avseende definitionen av vad som klassas som miljöbil. Beslutet om att undanta miljöbilar från parkeringsavgift togs i oktober 2006 och har vunnit laga kraft. Mot bakgrund av detta finner förvaltningsrätten att det nu överklagade beslutet inte kan anses strida mot lag eller författning. – Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det inte har framkommit någon grund för att upphäva beslutet med stöd av 10 kap. 8 § KL. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

P.P. överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle upphäva den del av regionsfullmäktiges i Region Gotland beslut den 13 juni 2011, § 125, varigenom regionsfullmäktige beslutade att kommunfullmäktiges beslut den 16 oktober 2006, § 153, om parkering för miljöbilar skulle gälla, men med hänvisning till förordningen (SFS 2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, samt att tekniska nämnden hade att utforma lämpligt regelsystem för hantering av denna ärendetyp. Till stöd för sin talan anförde han, utöver vad han tidigare anfört, bl.a. följande. Fullmäktige har genom det klandrade beslutet omprövat sitt tidigare beslut om att undanta miljöbilar från parkeringsavgift och har även gett beslutet ett nytt innehåll genom att hänvisa till en ny, för kommunen inte bindande, förordning. Inom den allmänna förvaltningsrätten gäller att en omprövning medför en ny överklagandetid för det beslutsinnehåll som omprövningen föranlett. Det finns inget sakligt skäl för att detta inte skulle gälla även inom kommunalrätten.

Region Gotland bestred yrkandet och hänvisade till vad regionen anfört i förvaltningsrätten.

Kammarrätten i Stockholm (2013-09-12, Eke, referent, Englund och särskilda ledamoten Johansson) yttrade: Har regionfullmäktige haft befogenhet att fatta det överklagade beslutet? – P.P. har anfört att kompetensen för att fatta beslut rörande föreskrifter om avgiftsplikt för parkering enligt lag och förordning ligger hos kommunens trafiknämnd och att regionfullmäktige därmed har saknat befogenhet att fatta det överklagade beslutet. – Enligt 2 § KAL får en kommun i den omfattning som behövs för att ordna trafiken ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering. Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet. – Av förarbetena framgår att det är kommunfullmäktige som ska fatta de övergripande besluten av principiell politisk betydelse i kommunen, såsom grunderna för kommunens trafik- och trafiksäkerhetspolitik genom handlingsprogram och planer för bebyggelse och trafiksäkerhet. Det ankommer på kommunfullmäktige att besluta om att parkeringsavgift ska uttas efter vissa normer. Nämnden materialiserar sedan fullmäktiges principbeslut genom beslut om konkreta lokala trafikföreskrifter (prop. 1957:157 s. 60 och prop. 1977/78:81 s. 42). – Kammarrätten gör följande bedömning. – Genom regionfullmäktiges beslut har en hel grupp fordon undantagits från avgiftsskyldighet. Detta får anses falla under kategorin principiellt viktiga beslut och kan jämföras med möjligheten att undanta rörelsehindrade från avgiftsskyldighet, vilket enligt 2 § KAL är att hänföra till grunderna för avgiftsberäkningen. Kammarrätten anser att regionfullmäktige därmed har haft befogenhet att fatta beslutet. Det finns därför inte skäl att på denna grund upphäva det överklagade beslutet. – Innebär det överklagade beslutet ett nytt ställningstagande till att undanta miljöbilar från parkeringsavgift? – Förvaltningsrätten har ansett att regionfullmäktiges beslut inte innefattar något nytt ställningstagande i fråga om miljöbilar ska undantas från parkeringsavgift. – Kammarrätten gör i denna del följande bedömning. – Med hänsyn till att regionfullmäktige, på förslag från regionstyrelsen, beslutat att det tidigare beslutet ska fortsätta gälla anser kammarrätten att ett nytt ställningstagande i frågan om miljöbilar ska undantas från parkeringsavgift har gjorts och att regionfullmäktiges beslut således även innefattar frågan om miljöbilar ska undantas från avgiftsskyldighet eller ej. P.P:s invändning om undantagets bristande laglighet ska därför prövas i sak. – Är beslutet lagligen grundat? – Fråga uppkommer då om beslutet att undanta miljöbilar från avgiftsskyldighet kan anses strida mot lag eller annan författning. – P.P. har i denna del anfört att beslutet står i strid med 2 § KAL och att det i vart fall inte finns grund för regionen att bryta mot likställighetsprincipen. – Regionen har anfört att det inte framgår av 2 §

KAL eller förarbetena att denna bestämmelse är uttömmande, varför även andra undantag än de i paragrafen listade är möjliga att göra, så länge undantaget inte bryter mot likställighetsprincipen. Vidare har regionen påpekat att en särbehandling av kommunmedlemmar på objektiva grunder inte strider mot likställighetsprincipen. Därtill har regionen, till stöd för att det även finns sakliga skäl för undantaget, anfört följande. Det ligger i allmänhetens intresse att främja en hållbar miljöutveckling i enlighet med de styrdokument som finns i regionen. I Vision Gotland 2025 uttalas att Gotland är en världsledande ö-region i miljö- och klimatfrågor och i enlighet med miljöprogram för ekokommun Gotland 2008–2012 så ska Region Gotland bidra till att uppnå nationella miljö kvalitetsmål och en hållbar utveckling enligt Agenda 21 genom att följa miljöstrategier och skapa goda exempel på miljöarbete. En hållbar miljöutveckling kommer alla kommunmedlemmar till del varför regionen anser att sakliga skäl föreligger. – Kammarrätten gör i denna del följande bedömning. – Avgifter för parkering ska enligt 2 § KAL bestämmas till det belopp som behövs för att trafikens ordnande ska tillgodoseas. Kommunerna har i samma paragraf getts möjlighet att göra undantag från avgiftsskyldighet genom att erbjuda parkering till andra taxor för bland annat så kallad boendeparkering, och att helt avstå från att ta ut avgift för rörelsehindrade. Varken av bestämmelsen eller av förarbetena framgår att bestämmelsen är avsedd att vara uttömmande vad gäller undantag från avgiftsskyldighet. Kammarrätten anser därför att det är möjligt för en kommun att besluta om andra undantag än de som uttryckligen medgetts i lagtexten. Sådana undantag förutsätter dock att undantagen är förenliga med de kommunalrättsliga principerna. Den princip som P.P. gjort gällande att regionfullmäktiges beslut strider mot är likställighetsprincipen. – Regionfullmäktiges beslut innebär att kommunens medlemmar i parkeringssammanhang behandlas olika baserat på vilken typ av bil de parkerar. För att detta ska vara tillåtet krävs enligt 2 kap. 2 § KL att det finns sakliga skäl för särbehandlingen. – Ett undantag från beslutet om avgiftsplikt kan komma att ha en negativ påverkan på den ordning i trafiken som är avsikten med avgiften. Även andra undantag från avgiftsplikten än sådana som är motiverade av trafikordningsskäl måste dock kunna beaktas vid prövningen av om ett undantag ska anses vara sakligt grundat eller ej. Regionen har anfört att undantaget är i överensstämmelse med det miljöarbete regionen beslutat om och de mål kommunen eftersträvar. Kammarrätten anser att beslutet är objektivt såtillvida att en bättre miljö gynnar samtliga kommuninnevånare och att det ger alla innehavare av miljöbilar samma förmån. Beslutet står dock i strid med en annan politisk målsättning regionen beslutat om, nämligen trafikens ordnande. I en sådan situation måste det vara upp till regionfullmäktige att besluta om vilken av dessa målsättningar som ska ges företräde. Beslutet att främja miljön, trots att trafikens ordnande i detta hänseende därmed får en sekundär betydelse, är därför godtagbart. Skulle undantaget på sikt komma att äventyra ordningen i trafiken är det upp till regionfullmäktige att då ta ställning till hur det ska hanteras. Överklagandet ska därmed avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Kammarrättsrådet *Lénberg Karlsson* och särskilda ledamoten *Bergengren* var skiljaktiga och anförde följande. Vi är ense med majoriteten fram till och med andra stycket efter ”Kammarrätten gör följande bedömning” under rubriken ”Är beslutet lagligen grundat?”. Därefter anser vi följande. Även vi anser förvisso att en bättre miljö gagnar samtliga kommunmedlemmar. Syftet med KAL är dock att ordna trafiken och på så sätt bland annat få bättre omsättning på parkeringsplatser (se bl.a. prop. 1957:157 s. 58 f. och Bohlin, A. Kommunala avgifter s. 411). Att medge dem som kör miljöbilar avgiftsbefrielse utgör emellertid inte ett sätt att ordna trafiken. Det kan dessutom komma att motverka lagstiftningens syfte. Av regionen åberopade skäl motiverar därför inte särbehandlingen. Då det även saknas uttryckligt lagstöd för det beslutade undantaget ska överklagandet bifallas och regionfullmäktiges beslut upphävas.

P.P. fullföljde sin talan hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Region Gotland bestred bifall till överklagandet.

Högsta förvaltningsdomstolen (2014-10-08, Sandström, Dexe, Nymansson, Silfverberg, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

I likhet med kammarrätten anser Högsta förvaltningsdomstolen att regionfullmäktige har haft befogenhet att besluta i frågan om miljöbilar ska undantas från avgiftsskyldighet och att det aktuella beslutet innefattar ett nytt ställningstagande i denna fråga.

Den fråga som återstår är om beslutet att inte ta ut någon parkeringsavgift för miljöbilar strider mot 2 § KAL och därmed ska upphävas enligt 10 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen (1991:900).

Rättslig reglering m.m.

I 2 § första stycket KAL anges att i den omfattning som behövs för att ordna trafiken får en kommun ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering.

2 § andra stycket KAL har följande lydelse.

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som

beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

I 1957 års förarbeten framhölls att den kommunala självkostnadsprincipen inte skulle vara tillämplig på de ifrågavarande avgifterna. Självkostnadsprincipen ansågs medföra avgiftsnivåer som inte tillgodosåg avgifternas egentliga syfte, nämligen att på ett ändamålsenligt sätt bidra till trafikens reglering och ordnande (prop. 1957:157 s. 58 f.).

Ursprungligen innehöll inte KAL de särskilda bestämmelser om avgiftsdifferentiering för näringsidkare och andra grupper som nu följer av 2 §. Genom ändringar i denna paragraf 1978 och 1984 gavs kommuner möjlighet att föreskriva att rörelsehindrade skulle vara avgiftsbefriade och att ta ut avgifter efter särskilda grunder för att underlätta boende- och nyttoparkering. I förarbetena till 1984 års ändringar betonades att principen att parkeringsavgifter ska vara motiverade av ett behov av att ordna trafiken borde gälla all parkering och alltså även boende- och nyttoparkering. Denna princip ansågs inte hindra att också andra intressen såsom miljöintressena gynnades av avgiftssättningen. Vidare betonades att möjligheten till avgiftsdifferentiering inte borde vara generell utan ta sikte just på boende- och nyttoparkerare (prop. 1984/85:14 s. 12 f.).

Frågan om att låta avgiftsuttaget bero på ett fordons miljöegenskaper har behandlats av bl.a. Parkeringsutredningen (SOU 2006:109).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Region Gotland har i enlighet med 2 § första stycket KAL beslutat att ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering. Därmed blir avgiftsbestämmelserna i 2 § andra stycket tillämpliga.

Av dessa bestämmelser framgår att en kommun får besluta att ta ut en efter särskilda grunder bestämd avgift för boendeparkering och nyttoparkering samt att rörelsehindrade helt får befrias från avgiftsskyldighet. Mot bakgrund av lagtextens utformning och vad som uttalats i förarbetena kan regleringen enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses ge utrymme för avgiftsdifferentiering eller avgiftsbefrielse i andra fall än som anges i lagtexten.

Region Gotlands beslut om att parkeringsavgift inte ska tas ut för miljöbilar strider således mot 2 § KAL och ska därför upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt Regionfullmäktige i Region Gotlands

beslut den 13 juni 2011, § 125, i den del det avser parkering för miljöbilar.

Mål nr 6647-13, föredragande Jesper Blomberg

Litteratur: prop. 1957:157 s. 58 f.; prop. 1984/85:14 s. 12 f.