

Handläggare
Peter Englund
Telefon: 08-50827019

Till
Fastighetsnämnden
2018-12-18

Handläggare
Lars Mattsson
Telefon: 08-50827018

Ändring av lokala ordningsföreskrifter för torghandeln i Stockholms kommun m.m.

Återremiss från kommunfullmäktige

Förslag till beslut

1. Fastighetsnämnden beslutar att för egen del godkänna fastighetskontorets förslag till ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna för torghandeln i Stockholms kommun.
2. Fastighetsnämnden hemställer att kommunfullmäktige antar fastighetskontorets förslag till ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna för torghandeln i Stockholms kommun att gälla från och med det första månadsskiftet efter att kommunfullmäktiges beslut fått laga kraft.
3. Fastighetsnämnden beslutar att för egen del godkänna fastighetskontorets förslag till ändring avseende basmånad för uppräknig av salutorgsavgift med KPI.
4. Fastighetsnämnden hemställer att kommunfullmäktige antar fastighetskontorets förslag till ändring avseende basmånad för uppräknig av salutorgsavgift med KPI.
5. Fastighetsnämnden godkänner fastighetskontorets svar på återremissen från kommunfullmäktige. Som svar på kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss hänvisas till vad som sägs i fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Fastighetskontoret har enligt uppdrag i budget 2017 tillsammans med bland andra berörda stadsdelar och trafikkontoret sett över de lokala ordningsföreskrifterna för torghandeln i Stockholms kommun – Kfs 2013:25 (torghandelsstadgan). Fastighetsnämnden beslutade den 17 april 2018 att ändra torghandelsstadgan och avgiftsbestämmelserna för torghandel i enlighet med ett förslag från fastighetskontoret. Fastighetsnämnden hemställde också att kommunfullmäktige skulle anta förslagen.

Kommunfullmäktige beslutade den 1 oktober 2018 att återremittera ärendet till fastighetsnämnden. Kommunfullmäktige föreslår i återremissen att en ny bestämmelse ska införas i torghandelsstadgan. Fastighetskontoret redogör för rättsläget och konstaterar att det finns en viss risk att länsstyrelsen skulle komma att upphäva den föreslagna bestämmelsen. I övrigt föreslår fastighetskontoret att fastighetsnämnden föreslår kommunfullmäktige att anta det ursprungliga förslaget från den 17 april 2018.

Utlåtande om avgiftsbeslut för upplåtelse av torgplats

För användning av salutorg har kommunen rätt enligt *lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats m.m.* att ta ut avgift enligt de grunder som har beslutats av kommunfullmäktige.

Tidigare avgiftsbeslut återfinns i kommunfullmäktiges budget för 2014, bilaga 12.1. I beslutet gällande avgift gäller augusti månad som basmånad för indexuppräknningen. Då kontoret inte hinner få KPI för augusti när budgetunderlaget för nästkommande år ska fastställas föreslås maj månad som basmånad för indexuppräknningen.

Utlåtande angående torghandelsstadgan

Bakgrund

I budget 2017 fick fastighetskontoret i uppdrag att tillsammans med trafikkontoret se över torghandelsstadgan samt utreda hur regelverket kan underlätta för torghandel på fler torg, öka nyttjandegraden på torgen samt skapa fler arbetstillfällen. Fastighetskontoret har tillsammans med bland andra berörda stadsdelar och trafikkontoret sett över torghandelsstadgan.

Fastighetsnämnden beslutade den 17 april 2018 att i enlighet med ett förslag från fastighetskontoret ändra torghandelsstadgan och avgiftsbestämmelserna för torghandel. Fastighetsnämnden hemställde också att kommunfullmäktige skulle anta förslagen. Kommunfullmäktige beslutade den 1 oktober 2018 att återremittera ärendet till fastighetsnämnden. Kommunfullmäktige föreslår i återremissen att en ny bestämmelse ska införas i torghandelsstadgan. Förslaget i återremissen behandlas sist i detta tjänsteutlåtande.

Mål och syfte

Målet med ärendet är att justera torghandelsstadgarna samt uppdatera med aktuella torgplatser på befintliga salutorg. Fastighetskontoret arbetar aktivt med att utveckla tillsynen av salutorgen samt följa upp att ordningsstadgan efterlevs för bevarad trygghet kring dessa platser. Kontoret kommer under 2018 tillsammans med trafikkontoret att ta fram förslag på eventuellt nya salutorg samt utreda ny form för torgupplåtelse.

Förändringar avseende torgplatser

Fastighetsnämnden är ansvarig för upplåtelse och tillsyn av stadens torgplatser enligt torghandelsstadgan.

Ett antal torg har namnjusterats som Karlaplan till Gösta Bohmans Plats, Hökarängsplan till David Helldéns torg och Älvsjö stationsplan till Älvsjö torg.

På tre torg har torgplatser fått ny placering. David Helldéns torg efter önskemål från Farsta stadsdelsförvaltning för att möjliggöra deras populära sommaruppträdande. I Husby har en ny plats tagits fram tillsammans med Svenska Bostäder utifrån en feministisk stadsplanering i samband med deras upprustning av centrum. Bredängstorget flyttas tillbaka till sin gamla plats då planerade satsningar på nuvarande plats inte genomfördes.

En salutorgsplats vid Måsholmstorget tas bort då staden inte längre är markägare efter Skärholmens centrums försäljning

En salutorgsplats har avslutats, Ropsten, där torghandeln inte har fungerat trots många försök.

Därutöver har 14 torg justerats i läge för att överensstämma med verklig placering: Blackebergs centrum, Hässelby torg, Högdalplan, Hökarängsplan (David Helldéns torg), Kungsholmstorg, Lagaplan, Lumatorget, Norrmalmstorg, Skärholmstorget, Spelbomskans torg,

Stieg Trenters torg, Tjärhovsplan, Västertorps torg samt Årsta torg.

Hötorget har minskats med sex enkelplatser för att öka framkomligheten främst till Konserthuset och dess entré.

Samråd

De föreslagna förändringarna gällande salutorgplaceringar, avveckling av salutorgplatser, namnändringar med mera har tagits fram i dialog med stadsdelsförvaltningar och trafikkontoret.

Övriga förändringar i torghandelsstadgan

Sedan 2013 har innehavaren haft rätt att säga upp sin upplåtelse på dagen och få kvarvarande avgift återbetald. Kontoret föreslår, att uppsägningstiden är kvarvarande kvartalsperiod, vilket innebär att inga återbetalningar av erlagd kvartalsavgift sker. Detta ger även lättnader i det administrativa arbetet.

En justering av tider för försäljning samt för lastning och avlastning motiveras av miljöbalkens paragraf om buller för boende.

Torgståndens utformning justeras genom att regeln för skyltning av varor 1,40 meter över markytan utgår. Vid användning av gasol, diesel, bensin och andra brandfarliga ämnen ska lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning följas.

På de platser fastighetsnämnden tillhandhåller avfallshantering eller elektricitet debiteras tillståndsinnehavaren nämndens självkostnad. Självkostnad för avfallshantering har tillkommit.

Enligt torghandelsstadgan är det förbjudet för en tillståndsinnehavare att överlåta sitt tillstånd eller göra en andrahandsupplåtelse.

För att stoppa oegentligheter med skenöverlåtelse föreslås att en tillsägelse om rättelse räcker innan platsen omedelbart återkallas. I överträdelse mot övriga paragrafer gäller som tidigare två tillsägelser om rättelse.

Återremiss avseende torghandelsstadgan

Rättslig reglering

Enligt 3:8 ordningslagen (OL) får en kommun efter regeringens bemyndigande meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Regeringen har i förordningen (1993:1617) gett Sveriges kommuner rätt att meddela sådana föreskrifter.

Enligt 3:12 OL får föreskrifter enligt 3:8 OL inte angå förhållanden som är reglerade i OL eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Enligt 3:13 OL ska kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter som avses ibland annat 3:8 OL omedelbart anmälas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot denna lag. Länsstyrelsens beslut om upphävande ska fattas inom tre veckor från den dag kommunens beslut anmälts till länsstyrelsen.

Av förarbetena till ordningslagen framgår att det är önskvärt att begränsa de lokala föreskrifterna. När lokala föreskrifter utarbetas måste föreskriften:

- falla inom kommunens kompetensområde
- uppfylla ett verkligt behov
- angå förhållanden som inte regleras i något annat sammanhang och
- inte står i strid med lag eller någon annan författning.

Inom EU gäller fri rörlighet för tjänster. För att tydliggöra den fria rörligheten för tjänster har EU beslutat om ett tjänstedirektiv (2006/123/EG). EU:s tjänstedirektiv syftar till att få tjänstehandeln i EU att fungera bättre genom att regelverken i de olika EU-länderna blir mer förutsägbara. Direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagen och förordningen om tjänster på den inre marknaden.

På kommunal nivå är det varje kommuns ansvar att själv se över sina regler och se till att de stämmer överens med lagen om tjänster på den inre marknaden (tjänstelagen) och tjänstedirektivet. Regler och krav som inte gör det bör ändras eller tas bort. I dessa författningar nämns ett antal grundläggande EU-rättsliga principer såsom icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Tjänster som torghandel omfattas av direktivet och tjänstelagen.

Tidigare beslut om krav för att erhålla torgplats

Kommunfullmäktige beslutade den 16 december 2013 om nya lokala ordningsföreskrifter för torghandeln i kommunen (torghandelsstadgan) – Kfs 2013:25. Bland annat infördes följande bestämmelse i torghandelsstadgan:

7 § Krav på sökande

Endast fysiska personer kan ansöka om och erhålla tillstånd för torgplats på salutorg.

För att säkerställa att sökande har förmåga att erlægga den årliga avgiften ska fastighetsnämnden avslå ansökningar om:

- 1. sökanden har skatteskulder eller inte fullgjort sina åliggande avseende socialförsäkringsavgifter,*
- 2. sökanden är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,*
- 3. sökanden genom lagakraftvunnen dom under de senaste fem åren är dömd för ekonomisk brottslighet eller annan relevant brottslighet,*
- 4. sökanden är på obestånd eller föremål för ansökan om konkurs eller de senaste tre åren varit i konkurs eller på obestånd eller sökanden föregående år har fått sitt tillstånd återkallat.*

För att kunna bedöma ansökningarna kan fastighetsnämnden dels göra en kreditprövning, dels begära att en sökande visar att det inte finns någon grund för att avslå en ansökan med stöd av punkterna 1-4.

Länsstyrelsen i Stockholm beslutade den 15 januari 2014 att upphäva den ovan citerade paragrafen. När länsstyrelsens beslut fått laga kraft upphörde paragrafen att gälla och den har inte tillämpats av fastighetsnämnden efter det.

Länsstyrelsen angav i beslutet att den aktuella paragrafen ansågs syfta till att säkerställa att sökande har förmåga att erlægga den årliga avgiften och inte till att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Enligt länsstyrelsens bedömning behövs inte föreskriften för att upprätthålla den allmänna ordningen. Bestämmelsens lydelse innebar också enligt länsstyrelsen ett onödigt tvång på allmänheten och en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Länsstyrelsen beslutade därför att den skulle upphävas. Stockholms kommun överklagade inte länsstyrelsens beslut.

Återremissens innehåll

I återremissen föreslås att en ny bestämmelse ska införas i torghandelsstadgan med följande lydelse: *Stockholms kommun förbehåller sig rätten att ta sedvanlig kreditupplysning. Innehavaren av saluplatsen ska vid kontraktsskrivandet vara godkänd för F-skatt.*

Därefter anføres bland annat följande: *För oss är det självklart att en sådan föreskrift (syftar på den av länsstyrelsen upphävda paragraf 7) ska finnas med i stadens föreskrifter... Den ska dock inte kopplas till sökandens förmåga att betala avgiften, som i den paragraf 7, som nu föreslås utgå helt, utan till att staden kräver att näringsidkare ska bedriva sin verksamhet utifrån de skatteregler för näringsverksamhet som gäller... En paragraf med lydelsen att Stockholms kommun förbehåller sig rätten att ta sedvanlig kreditupplysning. Innehavaren av saluplatsen ska vid kontraktskrivandet vara godkänd för F-skatt är enligt vår uppfattning nödvändig och skulle inte heller upphävas av länsstyrelsen.*

Fastighetskontorets bedömning avseende förslaget i återremissen

Möjlighet att införa den föreslagna regeln på en lägre nivå i organisationen

Som anförts ovan kringgärdas kommunala ordningsföreskrifter som beslutas av kommunfullmäktige av ett antal begränsningar i ordningslagen och i tjänstelagen. Fråga är om den typ av regler som kommunfullmäktige föreslår i återremissen är möjliga att reglera på en lägre nivå i organisationen, såsom exempelvis genom tillämpningsregler antagna av fastighetsnämnden.

Fastighetskontoret bedömer att det saknas lagstöd för en sådan reglering. Detta då det torde röra sig om ett ärende av principiell art enligt kommunallagen som måste beslutas av kommunfullmäktige. Det finns också exempel i rättspraxis att kommunfullmäktige inte får uppdra till ett lägre organ inom kommunen att meddela tillämpningsanvisningar till en torghandelsstadga. Återstår därför att pröva om förslaget i återremissen kan införas i torghandelsstadgan.

Kreditprovning

I återremissen föreslår kommunfullmäktige att staden vid ansökan om torgplats ska förbehålla sig rätten att ta göra en sedvanlig kreditupplysning. Den tidigare föreslagna paragraf sju, vilken upphävdes av länsstyrelsen innefattade också ett krav om kreditupplysning.

Paragraf sju var relativt omfattande och innehöll en rad krav på sökande förutom att en kreditprovning skulle ske, se ovan. Länsstyrelsen fann att: ”bestämmelsen var avfattad på ett sådant sätt att den enligt länsstyrelsens bedömning i förhållande till nuvarande ordning med en mer obunden provning kan sägas innebära ett onödigt tvång på allmänheten eller en obefogad inskränkning i den enskildes frihet”.

Enligt fastighetskontorets bedömning kan en mer begränsad regel om exempelvis kreditprövning införas i torghandelsstadgan. Förslagsvis genom att den införs i en ny paragraf benämnd 4 b i torghandelsstadgan och får följande lydelse: ”Vid ansökan om torgplats sker en kreditprövning”. Det finns givetvis en risk att länsstyrelsen finner att denna regel utgör ett onödigt tvång eller en inskränkning i den enskildes frihet.

Skälen för att införa en sådan regel är följande. Det är rimligt att staden kan göra en kreditkontroll av de som ansöker om en torgplats på offentlig plats. Staden har enligt den s.k. avgiftslagen rätt att ta ut en avgift för upplåtelse av mark på offentlig plats. Kommunfullmäktige har fastställt en taxa för detta. Taxan gäller lika för alla och avgift enligt taxan ska också erläggas av alla som erhållit plats. Det vore olämpligt att staden upplåter offentlig plats under ett helt år utan att göra en kontroll om den sökande har möjlighet att erlägga avgiften under upplåtelseåret. Särskilt om de kan finnas en annan sökande som blivit utan torgplats.

F-skattsedel

I återremissen föreslår kommunfullmäktige att sökanden vid ansökan om torgplats ska vara godkänd för F-skatt. Den av länsstyrelsen tidigare upphävda paragraf sju innehöll ett krav på sökanden, som delvis motsvarar de krav som gäller vid utfärdande av F-skattsedel.

Paragraf sju var relativt omfattande och innehöll en rad krav på sökande, se ovan. Länsstyrelsen fann att: ”bestämmelsen var avfattad på ett sådant sätt att den enligt länsstyrelsens bedömning i förhållande till nuvarande ordning med en mer obunden prövning kan sägas innebära ett onödigt tvång på allmänheten eller en obefogad inskränkning i den enskildes frihet”.

Kommunfullmäktiges förslag är att en mer begränsad regel ska kunna införas i torghandelsstadgan. Förslagsvis genom ett tillägg i torghandelsstadgan enligt följande: *Innehavaren av saluplatsen ska vid kontraktsskrivandet vara godkänd för F-skatt.*

Upplåtande av torgplats sker dock inte genom kontraktsskrivning utan utgör myndighetsutövning där fastighetsnämnden fattar ett beslut. Förslaget bör därför istället avfattas enligt följande: *Sökande av torgplatsen ska vid ansökan vara godkänd för F-skatt.* Lämpligen införs regeln i en ny paragraf benämnd 4 b. Det finns en risk att länsstyrelsen finner att även denna regel utgör ett onödigt tvång eller en inskränkning i den enskildes frihet. Det kan dock inte

anses innebära ett onödigt tvång att den som avser att bedriva torghandel på kommunal mark uppfyller något som är vanligt förekommande inom kommersiell verksamhet.

Tidsplan

Förändringar i torghandelsstadgan ska efter beslut i kommunfullmäktige anmälas till Länsstyrelsen i Stockholms län.

Slut

Bilagor

1. Renskriven torghandelsstadga
2. Torghandelsstadga med ändringar markerade
3. Salutorgskartor

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Carina Jonsson	2018-12-13
David Lundqvist	2018-12-13