

Förvaltningsrätten i Stockholm

**Mål nr 339-24****YTTRANDE**

Stockholms kommun genom kommunstyrelsen, hädanefter staden, får med anledning av rättens föreläggande anföra följande.

**Det överklagade beslutet**

Stockholms kommunfullmäktige beslutade den 11 december 2023, § 24, följande.

1. Avgifter för boendeparkering i taxeområde 2 och 3 fastställs enligt bilaga 1 till utlåtandet, i enlighet med trafiknämndens förslag, att gälla från och med den 1 februari 2024.
2. Avgifter för nyttoparkeringstillstånd A och B fastställs enligt bilaga 1 till utlåtandet, i enlighet med trafiknämndens förslag, att gälla från och med den 1 februari 2024.

**Överklagandet**

Beslutet har överklagats av Jens Andersson som yrkar att beslutet ska upphävas. Han har även begärt att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla i avvaktan på rättens slutliga ställningstagande i målet, s.k. inhibition. Förvaltningsrätten har i beslut den 12 januari avslagit yrkandet om inhibition.

Till stöd för yrkandet har klaganden anført att beslutet strider mot 2 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. (KAL)

**Stadens inställning**

Staden bestrider klagandens yrkanden.

**Bemötande**

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen ska domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet. För laglighetsprövning gäller enligt 13 kap. 8 § kommunallagen att ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,

3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Klagandena har anfört att beslutet ska upphävas då beslutet strider mot lag eller annan författning. Någon annan grund för upphävande har alltså inte åberopats. Staden kommer därför att fokusera på frågan om beslutet strider mot 2 § KAL.

## **Den rättsliga regleringen**

Enligt 2 § KAL får en kommun ta ut avgifter för parkering på offentlig plats i ”den omfattning som behövs för att ordna trafiken”. Det har staden gjort och det finns en gällande taxa för parkering i kommunen. Från denna avgift är det möjligt att medge dispens för boendeparkering, nyttoparkering och för andra med särskilda behov av att parkera på viss plats. Boendeparkering innebär en dispens från parkeringsavgifterna i övrigt för att underlätta för boende i ett område att kunna parkera.

Det frågan gäller är då om en höjning av boendeparkeringsavgiften strider mot 2 § KAL. Det blir därför av högsta betydelse att utröna vad regleringen avseende boendeparkering kan ha haft för syfte. I fortsättningen kommer staden enbart att hänföra sig till boendeparkering och inte nyttoparkering.

### *Syftet med boendeparkering*

Möjligheten att diversifiera parkeringsavgiften enligt 2 § KAL trädde i kraft 1985. Behovet av en förändring var enligt förarbetena att parkering i tätorterna var av nödvändighet hårt reglerad men att detta ledde till att boende i sådana områden i praktiken var utan möjlighet att långtidsparkera i närheten av sin bostad. Detta ledde till onödiga bilförflyttningar på grund av långt drivna parkeringsregleringar.

Departementschefen menade att denna otillfredsställande situation i första hand skulle lösas genom att tomtmarksparkeringen byggdes ut eller att man generellt minskar parkeringsrestriktionerna, se prop. 1984/85:14 sid. 9. Om det inte var möjligt skulle i sista hand de boendes parkeringsbehov tillgodoses genom att de får parkera på andra villkor än övriga trafikanter. Avsikten var dock “inte att ändra

på principen att långtidsparkering skall ske på tomtmark.” Det skulle dock vara en “utväg där andra alternativ saknas.”

Departementschefen anger att parkeringsavgifterna alltid ska vara motiverade av ett behov av att ordna trafiken och att detta även gäller boendeparkering, se prop. 1984/85:14 sid. 13, men anger vidare att denna princip “hindrar naturligtvis inte att också andra intressen såsom miljöintresse gynnas av avgiftssättningen.”

Det finns således inget som hindrar att det kommunala beslutet om boendeparkeringsavgifter uppmärksammar andra positiva effekter av parkeringsavgiften så länge det finns ett behov av att ordna trafiken som grundförutsättning.

Det anges, prop. 1984/85:14 sid. 13, att avgifternas storlek är ”ett av de viktigaste styrmedlen i parkeringsplaneringen.” Detta gäller särskilt ”när kommunerna skall utforma sina boende- och nyttoparkeringssystem. För att kunna utnyttja avgifternas styreffekt maximalt måste kommunerna ha rätt att bestämma avgifterna efter särskilda grunder för dem som omfattas av boende- och nyttoparkeringen.” Det får antas att kommuner ansågs ha ett stort handlingsutrymme att avgöra hur storleken på eventuell dispens från parkeringsavgifterna.

Medan avgifter för parkering generellt syftar till att minska långtidsparkeringen så är boendeparkering till för att möjliggöra densamma så att boende i vissa områden inte ska behöva flytta bilen i onödan. Det är en lättnad av de gängse parkeringsreglerna. Om det finns goda möjligheter för de boende att hitta långtidsparkering så behövs inte parkeringsläget påverkas genom boendeparkering.

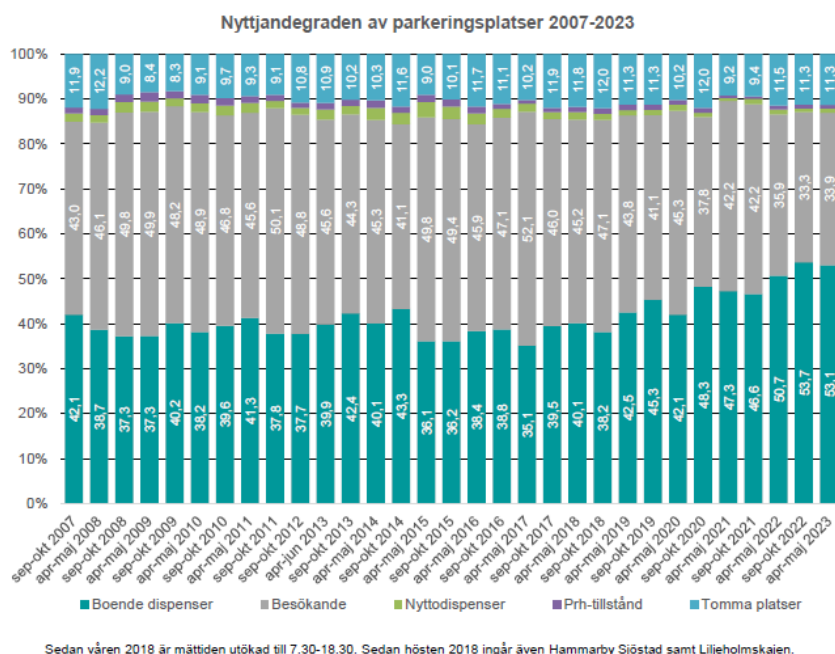
#### *Syftet med ändringen av boendeparkeringstaxan*

Kortfattat ska här anges resonemanget bakom beslutet att höja boendeparkeringsavgifterna. För det fullständiga resonemanget hänvisas till tjänsteutlåtandet som ligger till grund för beslutet, se bilaga 1.

I stadens beslutsunderlag anges det att rörlig trafik är det primära användningsområdet för gatorna och parkerade fordon ska i huvudsak stå i garage eller ytor avsedda för parkering på tomtmark. Detta är målet som parkeringsrestriktioner ska bidra till. Detta mål gäller

även för de boende i ett visst område men det ska finnas en möjlighet för boende att parkera på andra villkor än andra trafikanter dock som en sista utväg.

## Nyttjandegradsundersökning, avgiftsbelagda p-platser, i



Staden har i beläggningsmätningar kunnat konstatera att för innerstaden som helhet har det sedan 2007 som mest uppmätts drygt 12 procent lediga parkeringsplatser, en relativt konstant nivå, se stapeldiagrammet ovan som återfinns på sid. 9 i tjänsteutlåtandet. Stadens självvalda mål är att andelen lediga parkeringsplatser i innerstaden dagtid ska vara 15 procent. Trots att det målet, liksom många andra riktvärden, inte är en fast nivå eller nödvändigtvis en optimerad nivå så är det ett mål som har tjänat trafikläget i innerstaden väl under en längre tid.

Då nyttjandegradsundersökningen visar att beläggningen på gatu- mark i innerstaden generellt sett är högre än önskvärt så finns det behov av att justera parkeringsrestriktionerna på något sätt. En möjlighet vore att höja parkeringsavgiften i sig, en åtgärd som borde leda till fler lediga parkeringsplatser. Det kan dock noteras i nyttjandegradsundersökningen att utvecklingen går mot fler parkeringar med boendedispens och färre besöksparkeringar. En generell höjning av parkeringsavgiften riskerar att accelerera den utvecklingen. Då andelen boendedispensparkeringar ökar finns det anledning att justera avgiften för boendeparkering snarare än att höja den generella parkeringsavgiften.

## **Strider boendeparkeringstaxan mot 2 § KAL?**

Klaganden har anfört att avgiftshöjningen inte är motiverad av behovet att ordna trafiken.

Klaganden menar därvid att det måste finnas konkreta omständigheter i beslutsunderlaget som visar att stadens motiv är sakligt grundade, antingen genom att det redan har uppstått oordning i trafiken som en följd av den nuvarande avgiftens bristande trafikstyrande effekt, eller att det finns grundad anledning att anta att ordningen i trafiken inte kommer att kunna upprätthållas om avgiften inte höjs. Det anförs vidare att det inte finns stöd som talar för en större oordning i trafiken eller en minskning av lediga parkeringsplatser utan istället tecken på en minskning av parkerade bilar. Dessutom, anger klaganden, finns det en ihållande trend med minskat antal boendeparkerare. Klaganden har även anfört att även om det finns skäl som motiverar en höjning så är den beslutade avgiften högre än vad som krävs för att tillgodose det trafikreglerande syftet.

Klaganden har också anfört att det inte har övervägts andra regleringar för att komma till rätta med oordning i trafiken som t.ex. stoppförbud eller tidsbegränsad parkering. Slutligen anför klaganden att det i vart fall inte behövs en höjning i område syd.

Staden ska nedan bemöta klagandens påståenden så som de har anförts.

*Finns det trafikmässiga behov av att höja boendeparkeringsavgiften?*

Staden anser att det bör vara känt för alla och envar att parkeringsläget i innerstaden är ansträngt. Det finns ingen möjlighet att lätta på de parkeringsrestriktioner som har införts i innerstaden. Stadens mål om 15 % lediga parkeringsplatser har i innerstaden inte uppnåtts på årtionden. Sedan 2007 har antalet lediga parkeringsplatser i snitt uppgått till ca 12 %. Det föreligger alltså ett bestående behov av parkeringsrestriktioner. Det kan dock noteras att justering av boendeparkeringsavgiftens storlek inte är detsamma som en parkeringsrestriktion. Det finns ingen skyldighet för en kommun att erbjuda boendeparkering, särskilt inte om det skulle innebära att införa parkeringsrestriktioner inte får önskad effekt. Dispens från gällande parkeringsrestriktioner innebär alltså risk för bristande ordning i trafiken och dispensens syfte är alltså inte att leda till god ordning.

Parkeringsavgifter är ett strategiskt verktyg för erhålla en ordnad trafik på trafiksystemövergripande nivå, inte enbart kopplat till lokalt utbud och efterfrågan på bilparkering. I stadens parkeringsplan noteras att prisskillnaden mellan kvartersmark och gatumark driver långtidsparkeringen till gatan, vilket framförallt innebär de boendes parkeringsbehov. Vid alltför stor dispens från parkeringsavgiften kommer detta att leda till att allt fler boende kommer att vilja parkera på gatan vilket riskerar att skapa oordning i trafiken.

Utifrån stadens beläggningsmätningar har också andelen parkerade fordon med boendedispens ökat medan andelen besöksparkering har minskat. Boendeparkeringar utgörs i större utsträckning av långtidsparkering än vad som gäller för besöksparkering, d.v.s. att en boendeparkerare sänker omsättningen av biltrafiken mer än besöks-parkerare. Om relationen mellan boendeparkering och besöks-parkering ändras, troligen som en effekt av att taxan för besöksparke-ring har höjts medan den varit oförändrad för boendeparkering sedan 2016, finns det en risk att en större andel boendeparkerande leder till att andelen lediga parkeringsplatser minskar trots oförändrat antal fordon och platser. Det finns därför skäl att vidta åtgärder för att minska ökningen av boendeparkerarnas andel. Staden har även beslutat som politiskt mål att besöksparkering helst ska gå före boendeparkering.

Vad klaganden anför om att det finns en god ordning i trafiken och att antalet fordon som parkerar i staden är på ovanligt låg nivå har ingen betydelse för behovet av parkeringsrestriktioner. Anledningen till att det är en god ordning i trafiken i dagsläget beror på de trafik-restriktioner som är gällande idag men läget kan påverkas av bl.a. ytterligare fordon som söker parkering eller en minskning av parke-ringsplatser på kvartersmark. Att det är få fordon som parkerar i sta-den innebär inte i sig att det blir bra ordning om det finns ännu färre tillgängliga platser. I detta sammanhang måste beaktas att avsikten inte är att parkeringsbehovet ska lösas genom parkering på gatu-mark, det är ett sistahandsalternativ.

Av studier som gjordes inför stadens antagna parkeringsstrategi framgår det att en genomgående trend i staden är att garage öppna för allmänheten minskar. En studie på Södermalm visade att 37 garage med 1 300 platser hade byggts om från garage till butiker, lagerlokaler, gym, restaurang m.m. Det finns alltså en tendens att parke-ringsmöjligheter på kvartersmark minskar på ett sätt som ökar trycket på gatumarksparkeringen.

Klaganden har noterat att antalet boendeparkeringstillstånd har minskat sedan slutet av pandemin och att den trenden verkar ihållande. Detta är en riktig observation men det kan påpekas att den minskningen sker från en historiskt hög nivå och den minskning som har skett innebär en återgång till tidigare nivåer. Antalet tillstånd har dock ingen direkt betydelse för det faktiska nyttjandet. Av stadens nyttjandegradsundersökning framgår det ju, som tidigare angetts, att boendeparkerare utgör en större och större andel av det totala parkerandet trots att antalet tillstånd minskat.

Stadens uppfattning är således att behovet av parkeringsrestriktioner i innerstaden alltså föreligger, att boendeparkeringsavgiften är en dispens från parkeringsrestriktioner avsedda att underlätta långtidsparkeringsmöjligheten för de boende, att en ändring av dispensens avgift inte i sig behöver motiveras av syftet att uppnå ordnad trafik samt att det dessutom föreligger trafikmässiga behov av att höja avgiften.

*Är avgiftsnivån högre än vad som är motiverat?*

Klaganden anför vidare att även om det finns skäl som motiverar en höjning så är den beslutade avgiften högre än vad som krävs för att tillgodose det trafikreglerande syftet. Den nivå boendeparkeringsavgiften ska ligga på bestäms inte på samma sätt som den generella parkeringsavgiften. I förarbetena beskrivs det som att kommunerna måste "ha rätt att bestämma avgifterna efter *särskilda grunder* (min kurs.) för dem som omfattas av boende- och nyttoparkeringen."

Att möjliggöra boendeparkering är inte obligatoriskt för en kommun, denna har möjlighet att avgöra när och om sådan dispens ska möjliggöras. Om kommunen väljer att införa boendeparkering kan avgiften uppenbarligen inte vara högre än den generella avgiften och den kan heller inte sättas så lågt att det blir en "överparkering" och därmed oordning i trafiken. Mellan dessa ytterligheter bör kommunen ha stora möjligheter att själv avgöra var dispensnivån ska ligga. Det finns alltså ingen lagstadgad nivå som en boendeparkeringsavgift måste ligga på. Ju större avgiftsdispens som kommunen medger desto mindre trafikordnande effekt bör den generella avgiftsnivån ge. En kommun måste därför vara försiktig med att möjliggöra alltför generösa dispensmöjligheter.

Boendeparkeringstaxan höjdes senast 2016 och då märktes en minskning av boendeparkeringsandelen i beläggningsmätningarna ned till nästan 35 %. Redan vid nästa mätning låg boendeparkerarnas andel på nästan 40 % och har i princip konstant ökat sedan dess.



Idag är andelen över 53 %. Det kan antas att höjningen inte var tillräckligt hög för att stoppa boendeparkerarnas andel från att stiga. Stadens slutsats är att det finns skäl att ytterligare höja boendeparkeringsavgiften.

*Har staden brustit vad gäller överväganden av andra regleringar?*

Klagandens hänvisning till prop. 1957:157 sid. 60 är lite missvisande. Syftet med avgiftsbeläggningen anges först på sid. 59 som behovet av att tillgodose trafikens ändamålsenliga ordnande. Parkeringsavgift blev därmed ytterligare ett verktyg som kommuner kunde använda för att uppnå en god trafiksituation. Argumentationen på sid. 60 gäller i huvudsak beslutsgången för avgifterna snarare än deras inbördes status. Det är alltså inte möjligt att tolka skrivningen som att parkeringsavgifter är sekundära till regleringen av parkeringstider eller andra trafikreglerade föreskrifter. Det kan också noteras att argumentationen gäller införandet av parkeringsavgifter och inte dispens från dessa.

Klaganden hänvisar till Transportstyrelsens beslut den 20 december 2018, dnr TSV 2018-1924 och menar att det precis som i det avgörandet inte framgår av beslutsunderlaget att avgiftshöjningen behövs för trafikens ordnande. Staden vill då påpeka att Transportstyrelsens avgörande gäller införandet av parkeringsavgifter genom lokal trafikföreskrift för vissa specifika gator, det var inte fråga om en generell höjning av parkeringsavgifter. Det finns ett tydligt krav på ett väl underbyggt underlag som visar behovet av just parkeringsavgifter för att ordna trafiken, inte för att parkeringsavgifter är sekundära till övriga föreskrifter utan för att uppnå kraven på beslutsunderlaget enligt bl.a. officialprincipen. När det gäller att besluta om dispens från parkeringsavgifter som har dessa redan bedömts som behövliga för att ordna trafiken. Frågor om dispensens storlek går alltså inte att jämföra med frågan om parkeringsavgiftens behov överhuvudtaget. Det är heller inte möjligt att uppnå lämplig boendeparkeringsnivå genom att ändra andra trafikföreskrifter, t.ex. att införa stoppförbud, utan att påverka merparten av trafikanterna.

*Saknas det i vart fall skäl att höja boendeparkeringsavgiften i område syd?*

Innerstaden har ett trafik- och befolkningsmässigt samband och det innebär stora svårigheter att göra skillnader mellan t.ex. Södermalm och resten av innerstaden. Det finns också anledning att hantera innerstaden som en helhet enligt likställighetsprincipen.



Den skillnad som klaganden utläser gällande område syd är att det där fanns 16,73 % lediga platser i senaste mätningen. Det framgår dock av stadens parkeringsrapporter från område syd att under åren 2009-2011 var det under 10 % lediga platser, 2012-2013 var det över 15 %, 2014-2017 var det under 15 % o.s.v. Det förekommer alltså stora variationer genom åren, såväl inom område syd som inom andra områden, och det finns inget som tyder på att så inte kommer att fortsätta ske. Det vore olämpligt att förklara trafiksituationen på Södermalm som löst för alltid och hantera område syd annorlunda än resten av innerstaden.

## **Sammanfattning**

Det råder fortfarande ett hårt tryck på parkeringsläget i innerstaden, detta motiverar den generella parkeringsavgiften som staden har beslutat om. Då beläggningsgraden är fortsatt hög finns det i princip utrymme för ytterligare höjning av parkeringsavgifterna för att nå en lämplig nivå på lediga parkeringsplatser. Med tanke på att andelen upptagna parkeringsplatser för boende ökar samtidigt som andelen besöksparkerare minskar framstår det som en bättre åtgärd att höja boendeparkeringsavgiften än den generella parkeringsavgiften. Staden har också som mål att prioritera besöksparkering före boendeparkering på gatorna.

Det är skillnad på införandet av parkeringsavgifter som en trafikföreskrift och bestämmelser om dispens från dessa för t.ex. boende. En alltför generös dispens från parkeringsavgifterna kan leda till att syftet med dessa helt förfelas.

Det kan inte anges att höjningen av boendeparkeringsavgiften är för stor med tanke på det fortsatt höga trycket på parkeringsplatser i innerstaden samt den stigande andelen boendeparkerare. Senaste höjningen av boendeparkeringsavgiften hade inte någon bestående påverkan på denna utveckling.

Det går inte att jämföra beslut om ändring av boendeparkeringsavgiftens storlek och beslut om införande av parkeringsavgift på vissa gator motsvarande Transportstyrelsens beslut från 2018.

Det går heller inte att göra skillnad mellan område syd och övriga innerstaden. Det kan heller inte antas att antalet lediga platser kommer att förbli på samma nivå just i område syd.

**Bilaga**

1 – tjänsteutlåtande ang. höjd boendeparkeringsavgift

SLUT