



Tjänstemannayttrande

Utfärdat 2024-02-26

Diarienummer SBF-2023-02159

Handläggare

Anna Andersson Ruthberg

Telefon: 031-368 15 98

E-post: anna.andersson@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss från stadsledningskontoret angående översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter (SLK-2023-00320)

Ärendet

Regeringen har enligt 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617), OL, bemyndigat kommunerna att meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats som anpassas efter lokala förutsättningar. Beslut om lokala ordningsföreskrifter antas av kommunfullmäktige.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i början av 2023 kommit med ett uppdaterat cirkulär (23:04). Stadsledningskontoret har utifrån denna vägledning gjort en översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter.

De ändringar som gjorts i ordningsföreskrifterna rör i huvudsak områden som jämföras med offentlig plats (3 §), särskild reglering av Slottsskogen och Frihamnen, (4 §), en större förändring gällande bestämmelsen om hundar (18 §). Översynen omfattar också en behovsprövning och uppdatering av utpekade geografiska områden.

Stadsledningskontoret har med anledning av detta remitterat det reviderade förslaget på lokala ordningsföreskrifter till stadsbyggnadsnämnden.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Slottsskogen

Kulturresevat

Stadsbyggnadsförvaltningen arbetar med att ta fram kulturresevatföreskrifter för Slottsskogen (diarienummer BN 0666/18 och SBF-2023-00469) med stöd av 7 kap. miljöbalken (1998:808), MB. Arbetet har utmynnat i ett förslag på kulturresevat område med tillhörande föreskrifter som har varit ute på samråd under perioden 2 november – 27 december 2022. Kulturresevatföreskrifterna har ännu inte godkänts och föreskrifter samt övriga formuleringar kan komma att ändras innan det eventuellt godkänns senare under 2024.

På följande länk finns de handlingar i ärendet som har varit ute på samråd:

<https://goteborg.se/wps/portal/start/goteborg-vaxer/sa-planeras-staden/plan-och-byggprojekt?uri=gbglnk%3Aagbg.page.bb7386fd-1152-47cb-9da4-d06bd7780a77&projektid=BN0666%2F18>

Kommunen har bemyndigats att besluta om föreskrifter inom skyddade naturområden enligt miljöbalken, vilket ger kommunen rätt att besluta lokala ordningsföreskrifter för naturområden som har skyddats med stöd av balkens regler om områdesskydd (7 kap. 30 § MB). Vilka olika typer av skyddade naturområden som kan inrättas med stöd av

miljöbalken framgår av 7 kap. MB (jfr Rickard Dunker, Lokala ordningsföreskrifter, doktorsavhandling, Stockholms universitet 2019, s. 131).

Enligt 7 kap. 9 § MB får ett visst mark- eller vattenområde förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. När det gäller bildande av kulturresevat, liksom inskränkningar i rätten att använda mark- och vatten inom resevatet och andra förpliktelser, ska reglerna om naturresevat tillämpas (7 kap. 9 § MB). I samband med beslut om områdesskydd ska de begränsningar i rätten att använda området som behövs för att uppnå syftet med resevatsbildningen, s.k. skydds- och resevatsföreskrifter, anges. Det kan t.ex. avse förbud mot uppodling, plantering, uppförande av stängsel, fiske, dikning, avverkning, bebyggelse, schaktning, täkt, jakt och användning av bekämpningsmedel. Vidare kan det bli fråga om att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året. Om det är behövt får kommunen även ålägga ägaren, och eventuella innehavare av särskild rätt till fastigheten, att tåla visst intrång som följer av ett allmänt utnyttjande av marken eller vattnet ifråga (MB 7 kap. 4–6 §§) (se Rickard Dunker, Lokala ordningsföreskrifter, doktorsavhandling, Stockholms universitet 2019, s. 143 ff.).

Slottsskogen föreslås enligt de lokala ordningsföreskrifterna jämföras med offentlig plats enligt 1 kap. 2 § andra stycket OL, och därmed omfattas av ordningsföreskrifterna.

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

Frågan är om framtida beslut om kulturresevatsföreskrifter kan hindra att lokala ordningsföreskrifter utfärdas för samma område.

Enligt kommentaren till 3 kap. 12 § OL anges att som en allmän begränsning av kommunernas befogenhet enligt förevarande paragraf gäller att de lokala föreskrifterna inte får angå något annat än ordningen på en offentlig plats eller vad som behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor eller, beträffande hamnverksamhet, vad som – i fråga om ordningen och säkerheten i hamnen – behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs där. Inom dessa ramar får kommunerna meddela föreskrifter i ämnen som är helt oreglerade i lagstiftningen. Dessutom får kommunerna inom samma ramar genom lokala föreskrifter i viss utsträckning komplettera en författning, t.ex. genom att utvidga en författnings tillämpningsområde eller mera i detalj reglera frågor som behandlas i en författning. Bestämmelsen om att lokala föreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i någon annan ordning är inte avsedd att tolkas så att lokala föreskrifter får omfatta enbart områden som lagstiftaren har lämnat helt oreglerade. Sålunda är det i viss utsträckning möjligt att komplettera en författning med t.ex. bestämmelser om krav på tillstånd som går längre än vad som föreskrivs i den allmänna författningen eller med bestämmelser som straffbelägger förfaranden som lagstiftaren inte har kriminaliserat. Något entydigt och uttömmande svar på i vilka fall som en författning kan kompletteras med bestämmelser i lokala föreskrifter kan inte ges. En allmän princip bör självfallet vara att lokala föreskrifter som kompletterar en författning inte får meddelas, om författningen är avsedd att uttömmande reglera ett visst förhållande. Frågan om lagstiftaren har avsett att i

en författning uttömmande reglera ett visst förhållande får avgöras från fall till fall. I den bedömningen får lagstiftningens grunder och allmänna syfte tillmätas avgörande betydelse. Man måste således skilja mellan vad lagstiftaren i en författning har avsett att tillåta och vad han enbart har underlåtit att reglera (se Åberg, Kazimir, Ordningslagen, En kommentar [10 november 2021, version 4B, JUNO], kommentaren till 3 kap. 12 §).

Genom 3 kap. 12 § OL har det uttryckligen i ordningslagen angetts att lokala ordningsföreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i, eller kan regleras med stöd av, annan författning. Ordningsföreskrifter med stöd av ordningslagen är alltså uteslutna om en företeelse redan har hunnit bli föremål för normering genom något annat statligt eller kommunalt organs försorg. Några motsvarande begränsningar i föreskriftsrätten uppställs däremot inte för naturreservatsföreskrifter med stöd av miljöbalken. Så långt det går att utläsa ur lagförarbetena verkar det inte heller ha övervägts att införa sådana. Utanför ordningslagens tillämpningsområde förefaller det alltså i princip stå samhällsorganen fritt att meddela lokala ordningsföreskrifter även gällande förhållanden som redan har blivit föremål för reglering av en statlig myndighet eller en kommun (jfr Rickard Dunker, Lokala ordningsföreskrifter, doktorsavhandling, Stockholms universitet 2019, s. 242 ff.).

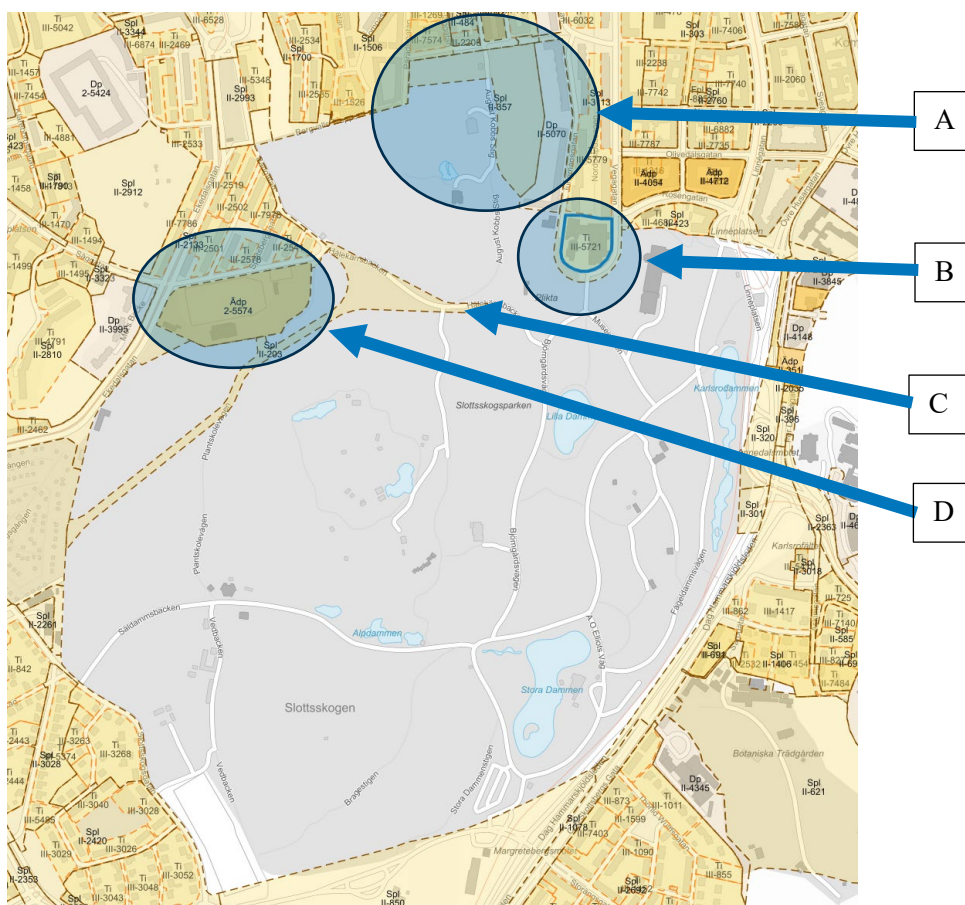
Det innebär att vare sig existensen av bestämmelser med stöd av ordningslagen i ett visst ämne inom ett område eller den omständigheten att sådana regler kan meddelas inom området hindrar att ett lägre samhällsorgan beslutar ordningsföreskrifter i samma ämne inom området ifråga med stöd av miljöbalken, kulturmiljölagen eller luftfartslagen. Det motsatta gäller däremot i det omvända förhållandet. En kommun får sålunda inte använda sig av föreskriftsmakten i ordningslagen för att normera sådana angelägenheter som redan är reglerade med stöd av något av bemyndigandena i bl.a. miljöbalken eller som kan regleras med stöd därav. Föreskrifterna skulle ju då komma att angå förhållanden som redan är reglerade i någon annan författning eller som kan regleras på något annat sätt, vilket ordningslagen inte medger (OL 3 kap. 12 §). Annorlunda uttryckt så medför detta att befogenheten att besluta ordningsföreskrifter med stöd av ordningslagen får stå tillbaka för alla eventuella andra lokala ordningsregler, inklusive sådana som ännu inte har, men som kan, beslutas (jfr Rickard Dunker, Lokala ordningsföreskrifter, doktorsavhandling, Stockholms universitet 2019, s. 242 ff.).

Som framgår ovan ska det i beslutet om kulturresevat anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Frågan om det är möjligt att genom ordningsföreskrifter reglera förhållanden som inte kan regleras genom kulturresevatföreskrifterna med stöd av miljöbalken låter stadsbyggnadsförvaltningen stadsledningskontoret utreda vidare. Förvaltningen ser att stadsledningskontoret bör bevaka arbetet med kulturmiljöresevatet och dess föreskrifter i arbetet med ordningsföreskrifterna.

Gällande detaljplaner

Oaktat vad som framgår av avsnittet ovan ser förvaltningen ett behov av att kommentera de plan- och bygglagsrättsliga förhållandena i Slottsskogen.

Slottsskogen är till största del inte detaljplanlagd. Delar av Slottsskogen omfattas dock av stadsplaner, som är fortsatt gällande som detaljplaner¹, samt en tilläggsplan. På kartutdraget nedan redovisas de områden som omfattas av detaljplan och som ingår i föreskriftsområdet.



Kartutdrag som redovisar gällande detaljplaner

Detaljplan benämnd A ovan

Aktuellt område är beläget inom en stadsplan från 1902 ([1480K-II-357.pdf \(goteborg.se\)](#)). Stadsplanen har tidigare omfattat ett större område än det nu aktuella. För de områden som inte längre omfattas av stadsplanen gäller nyare detaljplaner. Planförhållandena i stadsplanen, som alltjämt är gällande för aktuell plats, är dock osäkra. Förvaltningen har dessvärre inte haft möjlighet att utreda förutsättningarna vidare inom ramen för detta remissvar.

Förvaltningen kan dock inte se att det framgår av underlaget i remissen att det är klarlagt att området är tillgängligt för allmänheten och därmed kan jämföras som offentlig plats och omfattas av de lokala föreskrifterna.

Detaljplan benämnd B ovan

Aktuellt område omfattas av en stadsplan från 1964 ([1480K-II-3113.pdf \(goteborg.se\)](#)). Det blåmarkerade området inom cirkeln regleras som byggnadskvarter C, ”med C

¹ Stadsplaner är enligt p. 5 övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900), PBL, gällande som detaljplaner.

betecknat område får användas endast för ålderdomshem och därmed samhörigt ändamål”.

Av 1 kap. 2 § OL framgår under vilka förutsättningar som andra områden kan jämföras som offentlig plats. Det krävs dock att området är tillgängligt för allmänheten. Förvaltningen bedömer att ålderdomshem är en typ av boendeform som inte är tillgänglig för allmänheten som förutsätts i 1 kap. 2 § OL och kan sannolikt inte jämföras med offentlig plats. Förvaltningen kan dock inte se att det framgår av underlaget i remissen att det är klart att området är tillgängligt för allmänheten och därmed kan jämföras som offentlig plats och omfattas av de lokala föreskrifterna.

Vidare noteras att kulturresevervatsföreskrifterna inte omfattar detta område.

Detaljplan benämnd C ovan

Aktuellt område omfattas av en stadsplan från 1878 med gatureglering. Planförhållandena i stadsplanen, som alltför är gällande för aktuell plats, är dock osäkra. Förvaltningen har dessväre inte haft möjlighet att utreda förutsättningarna vidare inom ramen för detta remissvar.

Förvaltningen kan dock inte se att det framgår av underlaget i remissen att det är klart att området är tillgängligt för allmänheten och därmed kan jämföras som offentlig plats och omfattas av de lokala föreskrifterna.

Detaljplan benämnd D ovan

Aktuellt område omfattas av en stadsplan ([1480K-II-2133.pdf \(goteborg.se\)](#)) och en tilläggplan ([1480K-2-5574.pdf \(goteborg.se\)](#)) som gäller parallellt.

I stadsplanen regleras platsen som kvartersmark Y, ”Med Y betecknat område får användas endast för idrottsändamål. Bostäder må dock här uppföras, ehuru icke i större utsträckning än som erfordras för anläggningarnas bevakning.”

I tilläggplanen regleras platsen som kvartersmark för föreningsändamål.

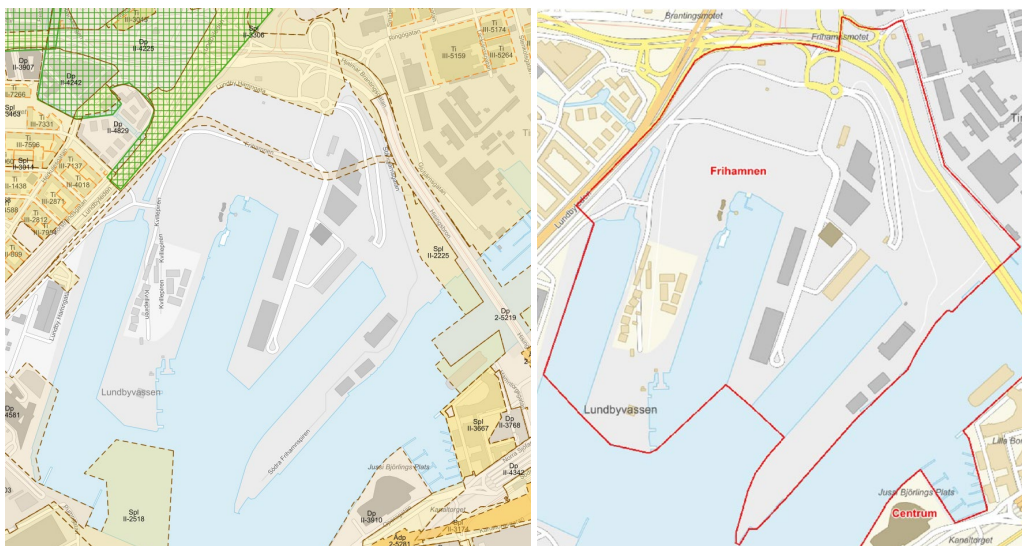
Av 1 kap. 2 § OL framgår under vilka förutsättningar som andra områden kan jämföras som offentlig plats. Det krävs dock att området är tillgängligt för allmänheten. Förvaltningen kan inte se att det framgår av underlaget i remissen att det är klart att området är tillgängligt för allmänheten och därmed kan jämföras som offentlig plats och omfattas av de lokala föreskrifterna.

Frihamnen

Gällande detaljplaner

Frihamnen är till största del inte detaljplanerad. Delar av Frihamnen omfattas dock av detaljplaner, stadsplaner², samt tillägg- och ändringsplaner. På kartutdraget nedan redovisas de områden som omfattas av detaljplan jämte kartutdrag över Frihamnen hämtade ur förslaget till reviderade ordningsföreskrifter.

² Som enligt p. 5 övergångsbestämmelserna PBL är fortsatt gällande som detaljplaner.



Kartutdrag som redovisar gällande detaljplaner (t.v.) och karta över Frihamnen hämtad ur förslag till reviderade ordningsföreskrifter, s. 75(84) (t.h.)

Detaljplanerna är av varierande ålder, överlappar till viss del varandra och reglerar markens användning för olika ändamål. Även om planförhållandena i området är osäkra är detaljplanerna alltså gällande för aktuell plats. Förvaltningen har dessvärre inte haft möjlighet att utreda de olika detaljplanernas förutsättningar vidare inom ramen för detta remissvar. Förvaltningen kan därför inte uttala sig om vilka delar som omfattas av detaljplan som är reglerade som kvartersmark eller allmän plats och huruvida dessa har upplåtits för sitt ändamål (jfr 1 kap. 2 § första stycket 2 OL).

Förvaltningen kan dock inte se att det framgår av underlaget i remissen att det är klarlagt att området är tillgängligt för allmänheten och därmed kan jämföras som offentlig plats och omfattas av de lokala föreskrifterna.

Reglering avseende bl.a. flaggor, skyltar och banderoller

De reviderade lokala ordningsföreskrifterna föreslår att markiser, flaggor, skyltar, banderoller och liknande anordningar inte får sättas upp på lägre höjd över marken än 2,20 meter. Den del av anordningen som hänger ner över en gångbana eller en cykelbana får inte ha längre höjd än 2,50 meter, och den del som hänger över en körbana får inte ha lägre höjd än 4,60 meter. I den mån bygglov har beviljats, framgår av detta hur anordningen ska placeras.

Inom detaljplanerade områden krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligen ändra en skylt, enligt 6 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Med skylt avses en skylt, tavla, bildskärm, flagga, ljusprojektion eller liknande med syfte att förmedla reklam, information eller liknande enligt 1 kap. 7 b § PBF. Under vissa förutsättningar krävs inte bygglov för skylt, vilket framgår av 6 kap. 3 § andra stycket PBF. Exempelvis krävs inte bygglov för en skylt vars area är högst 1,0 kvadratmeter, en skylt för ett tillfälligt evenemang, om skylten är uppsatt under högst fyra veckor eller ett vägmärke, en tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).

Prövningen av en lovansökan inom detaljplanerat område görs utifrån kraven som ställs i 9 kap. 30 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Om en ansökan uppfyller kraven i nämnda bestämmelse ska bygglov ges. Vid bygglovsprövningen av en skylt görs en bedömning om skylten utgör en betydande olägenhet för trafiken, 2 kap. 9 § PBL.

Motsatsvis gäller att utanför detaljplanerade områden krävs inte bygglov för skyltar. För skyltar utanför detaljplanerade områden gäller i stället andra lagar, t.ex. lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning och väglagen (1971:948).

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

Förvaltningen kan dock inte se att det framgår av underlaget i remissen hur tillståndsplikten för skyltar utifrån andra lagstiftningar hanteras i relation till bestämmelsen i 3 kap. 12 § OL.

Tomas Carlsson

Avdelningschef utveckling och styrning