

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-03-08

Diarienummer 2023-24015

Handläggare

Ingrid Murisoja

Telefon: 031-368 38 55

E-post: ingrid.murisoja@miljo.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss om översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter, SLK-2023-00320

Förslag till beslut

Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över remiss om Översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över remiss om översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter. De större ändringar som stadsledningskontoret föreslår rör områden som jämföras med offentlig plats (3 §), särskild reglering av Slottsskogen och Frihamnen (4 §) samt bestämmelser om hundar (18 §). En annan förändring rör bestämmelsen om förbud att förtära alkohol på vissa platser där det föreslås att förbud mot att använda lustgas införs (10 §).

Miljöförvaltningens synpunkter

- I bestämmelserna om lastning av varor och schaktning, grävning (5–6 §§) föreslås att bestämmelserna förtydligas med att det är olägenhet ur ett ordningsperspektiv som menas.
- I bestämmelsen om störande buller (7 §) föreslås ett förtydligande om att det är störande buller ur ett ordningsperspektiv som menas.
- I bestämmelsen om containrar, byggsäckar m.m. (9 §) föreslås att första stycket i nuvarande lydelse inte utgår.
- I bestämmelsen om förtäring av alkohol samt bruk av lustgas i berusningssyfte (10 §) föreslås att föreskriften kompletteras med det som i 1 kap. 10 a § alkohollagen benämns ”alkoholdrycksliknande preparat”.
- Förvaltningen anser att det är motiverat att införa ett förbud mot att använda lustgas även i Slottsskogen (10 §).
- I bestämmelsen om tillfällig försäljning (13 §) föreslås att sista stycket omformuleras och läggs som ett första stycke.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslaget i de lokala ordningsföreskrifterna om att fler platser utom detaljplan ska jämföras med offentlig plats¹ medför att tillståndsplikt för användande av offentlig plats utökas. Även om en ansökan om tillstånd hos Polismyndigheten är avgiftsbelagd bedöms utökningen inte nämnvärt påverka lokala näringsidkares eller invånares ekonomiska situation².

Tydliga lokala ordningsföreskrifter innebär ett stöd för såväl enskilda som det allmänna vid tillämpning av övervakande av efterlevnaden föreskrifterna, vilket är positivt ur ett ekonomiskt perspektiv.

Bedömning ur ekologisk dimension

Vissa bestämmelser i de lokala ordningsföreskrifterna har beröringspunkter med frågor om miljö- och hälsoskydd som ligger inom miljö- och klimatkommitténs ansvarsområde. Då syftet med ordningsföreskrifterna främst är att upprätthålla ordning och säkerhet har förvaltningen inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Lokala ordningsföreskrifter syftar till att skapa en säker och trygg miljö i det offentliga rummet och, genom att exempelvis peka ut offentliga platser där alkoholförbud eller kopplingstvång för hundar råder, bidrar det till detta syfte.

Bilagor

1. Remiss om översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter

¹ Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet.

² Tillståndsplikt krävs bland annat för användning av pyrotekniska varor, näringsverksamhet, sprängning och insamling av pengar. Avgiften för att handlägga ett ärende om användande av offentlig plats är enligt Polismyndighetens hemsida 870 kr. Om det rör sig om insamling av pengar är avgiften 320 kr.

Ärendet

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över remiss om översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter senast den 8 april 2024. Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i detta tjänsteutlåtande.

Beskrivning av ärendet

Ordningslagens bestämmelser om användningen av offentliga platser är styrande för mycket av markanvändningen i staden. En kommun kan besluta om lokala ordningsföreskrifter som syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats eller ordningen och säkerheten i en hamn om hamnen ägs eller förvaltas av kommunen³. I lokala ordningsföreskrifter kan också, utöver bestämmelsen i ordningslagen, användningen av pyrotekniska varor regleras för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas. Ordningslagens grundläggande regler gäller oavsett vad som beslutas i lokala ordningsföreskrifter och det går inte att i lokala ordningsföreskrifter besluta i frågor som redan regleras i annan författning. Föreskrifterna får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet⁴. Kommunen ska därför endast meddela sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs och för att innehålla ytterligare bestämmelser utöver ordningslagen om hur den allmänna ordningen ska upprätthållas.

Överträdelse av lokala ordningsföreskrifter är straffbelagda. Det ställs därför krav på att dessa såväl till innehåll som till geografiskt tillämpningsområde är tydliga. I ordningslagen definieras vad som avses med offentlig plats⁵ men kommunen har också rätt att besluta om platser som kan jämföras med offentlig plats om de inte omfattas av bestämmelserna i första stycket (se not. 5 nedan). Sådana platser är anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden. Dessa platser jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen om allmän ordning och säkerhet men inte vid tillämpning av reglerna i 2 kap. ordningslagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Polismyndighetens tillstånd krävs enligt 3 kap. 1 § ordningslagen om en offentlig plats inom detaljplanlagt område ska användas på ett sätt som inte som inte stämmer överens med det ändamål platsen upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Med lokala föreskrifter kan tillståndskravet utökas till sådana platser som jämföras med offentlig plats.

³ Bemyndigandet att meddela lokala föreskrifter ges i 3 kap. 8–10 §§ ordningslagen (1993:1617) och i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter.

⁴ Se 3 kap. 12 § ordningslagen.

⁵ Se 1 kap. 2 § ordningslagen. Med offentlig plats enligt denna lag avses

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartermark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

I och med att Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, i början av 2023 kom ut med ett nytt cirkulär⁶ för allmänna lokala ordningsföreskrifter och torghandelsföreskrifter⁷ gjorde stadsledningskontoret en översyn av Göteborgs stads lokala ordningsföreskrifter.

Ändringar i Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter antogs senast av kommunfullmäktige 2018, med två små revideringar i ärenden 2022⁸.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår att de nuvarande lokala ordningsföreskrifterna (1–18 §§) utökas med en ny bestämmelse med rubriken ”Tillståndsplikt på vissa ej detaljplanelagda platser som jämställs med offentlig plats” som blir en ny 4 §. I övrigt är rubrikerna desamma som i nu gällande ordningsföreskrifter men i vissa bestämmelser föreslås ett förändrat innehåll. Stadsledningskontorets föreslagna ändringar rör i huvudsak områden som jämställs med offentlig plats (3 §), särskild reglering av Slottsskogen och Frihamnen (4 §) och en större förändring gällande bestämmelser om hundar (18 §). En annan förändring som föreslås är att det i bestämmelsen om förbud att förtära alkohol på vissa platser också föreslås att förbud mot att använda lustgas införs (10 §). Vidare föreslås en uppdatering av utpekade geografiska områden med kartor och tillhörande listor och därtill en anpassning av föreskrifterna till Sveriges Kommuner och Regioners, SKR:s, cirkulär.

Förvaltningens bedömning

5 § Lastning av varor m.m. och 6 § Schaktning, grävning m.m.

Nuvarande lydelse (4 §)

Vid lastning, forsling, lossning och annan hantering ska den som utför eller låter utföra åtgärden göra vad som behövs för att undvika att allmänheten utsätts för tillfälliga olägenheter genom damm, spill eller dålig lukt.

Vid avlastning och uppläggning av gods och varor ska den som utför eller låter utföra åtgärden se till att det sker så att brandposter, brandsläckningsutrustning och utrymningsvägar inte blockeras eller att räddningstjänstens arbete hindras.

Nuvarande lydelse (5 §)

Den som utför eller låter utföra upptagning av grus, jord eller sand, tippning av fyllnadsmassor, schaktning, grävning eller annat liknande arbete ska se till att det sker på ett sådant sätt att allmänheten utsätts för minsta möjliga olägenhet. Det får inte heller ske så att brandposter, brandsläckningsutrustning och utrymningsvägar blockeras eller att räddningstjänstens arbete hindras.

Stadsledningskontoret föreslår ingen ändring av bestämmelserna.

⁶ SKR ger ut ett cirkulär när vi behöver nå samtliga kommuner och regioner med information om nya betydande förutsättningar för verksamheten. Informationen är av karaktären att alla kommuner och regioner behöver känna till den. Den tydliggör och minskar behovet av egna tolkningar.

⁷ SKR:s cirkulär 23:04 för allmänna lokala ordningsföreskrifter och torghandelsföreskrifter med kommentarer har ersatt tidigare cirkulär 1995:41.

⁸ KF 2018-02-22 §, 2022-03-24 § 18 (förbud mot alkoholförtäring i Angeredsparken) och 2022-06-16 § 9 (tillåtet med genomgång för kopplade hundar på promenadväg över Askimbadet året om).

Miljöförvaltningens synpunkter

I de nuvarande bestämmelserna anges att de som utför eller låter utföra arbeten som nämns ska beakta att personer och allmänhet inte utsätts för olägenheter. Begreppet olägenhet kan lätt förväxlas med begreppet olägenhet för människors hälsa som anges i 9 kap. 3 § miljöbalken. Olägenhet som avses i 5–6 §§ i ordningsföreskrifterna tar sikte på att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillfälliga störningar som inte har något med det miljörättsliga regelverket att göra. Skulle det vara fråga om så allvarliga störningar att olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken uppstår faller det under miljöförvaltningens tillsynsansvar. Miljöförvaltningen föreslår därför ett förtydligande om att det är olägenhet ur ett ordningsperspektiv som bestämmelserna tar sikte på så att ingen förväxling sker av Polismyndighetens och miljöförvaltningens ansvarsområden.

7 § Störande buller

Nuvarande lydelse (6 §)

Arbete som orsakar störande buller för personer på offentliga platser, t. ex. stenkrossning, pålning och nitning, får inte ske utan polismyndighetens tillstånd.

Stadsledningskontoret föreslår ingen ändring av bestämmelsen.

Miljöförvaltningens synpunkter

Av 3 kap. 2 § ordningslagen framgår bland annat att om kommunen uppställer villkor får tillstånd meddelas endast om tillståndet förenas med dessa villkor. Det är stadsmiljönämnden som enligt dess reglemente ska ansvara för upplåtelser av offentlig plats och lämna de yttranden som avses i 3 kap. 2 § ordningslagen då Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen.

Även om ordet ”olägenhet” inte nämns i 7 § om störande buller är tillämpningen av bestämmelsen problematisk, dels på grund av att det är oklart vad som menas med störande buller, dels att det förekommer att miljöförvaltningens synpunkter på Polismyndighetens remisser tas in som villkor i tillståndsbesluten. Miljöförvaltningens remissvar inleds i regel med att förvaltningen inte kan bedöma om buller från det planerade arbetet riskerar att störa den allmänna ordningen i enlighet med ordningslagen. Därefter lämnar miljöförvaltningen synpunkter som är av betydelse för sammanhanget vad gäller risk för olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken. När Polismyndigheten tar in dessa synpunkter som villkor i tillståndsbesluten går besluten utöver vad som är syftet med ordningslagen och ordningsföreskrifterna genom att grunda sitt beslut på miljö- och hälsoskyddsaspekter i stället för ordningsaspekter.

Förvaltningen föreslår därför att bestämmelsen förtydligas med att det är störande buller ur ett ordningsperspektiv som avses. Enligt miljöförvaltningen finns det inget hinder emot att Polismyndigheten, förutom att höra stadsmiljönämnden, också skickar remiss till miljö- och klimatanämnden vid ansökan om denna typ av tillstånd. Miljöförvaltningen kan då lämna information om gällande regler och rekommendationer enligt miljö- och hälsoskyddslagstiftningen vilka upplysningsvis kan tas med i tillståndsbeslutet och på så sätt förebygga att olägenhet för människors hälsa uppstår.

9 § Containrar, byggsäckar m.m.

Nuvarande lydelse (8 §)

För uppställning av container eller annan motsvarande anordning på offentlig plats krävs tillstånd av polismyndigheten.

Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en container eller annan anordning, som ska ställas upp på en offentlig plats, är skyldig att tydligt märka denna med ägarens eller nyttjanderättshavarens namn, adress och telefonnummer. Ägaren eller den som är i ägarens ställe är skyldig att tydligt märka container, byggsäckar eller storsäckar eller andra objekt med likvärdig funktion med namn, adress och telefonnummer.

Vid utplacering av en container eller annan anordning ska brandskyddsaspekter beaktas. Vidare ska hänsyn tas till framkomligheten för gång- och cykeltrafiken. På varje hörn av container eller liknande anordning ska reflexer finnas och vara synliga från alla sidor.

Stadsledningskontorets förslag till förändrad lydelse

Ägaren eller den som är i ägarens ställe är skyldig att tydligt märka container, byggsäckar eller storsäckar eller andra objekt med likvärdig funktion med namn, adress och telefonnummer. Samma skyldighet gäller för avspärrningsmaterial, såsom staket.

På varje hörn av container eller liknande anordning ska reflexer finnas och vara synliga från alla sidor.

Stadsledningskontoret föreslår ett förändrat innehåll i bestämmelsen genom att bland annat ta bort det första stycket med förklaringen att upplysningen om tillståndsplikten för uppställning av container eller motsvarande anordning redan följer av 3 kap. 1 § ordningslagen.

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen föreslår att första stycket i bestämmelsen i nuvarande lydelse inte utgår då det kan tjäna ett pedagogiskt syfte att ha det kvar så att det för allmänheten är tydligt vad som gäller. På så sätt blir det konsekvent med bestämmelsen i 8 § om fyrverkerier och andra pyrotekniska varor där det första stycket har behållits, även om innehållet redan följer av 3 kap. 7 § ordningslagen.

10 § Förtäring av alkohol samt bruk av lustgas i berusningssyfte

Nuvarande lydelse (9 §)

Förtäring av alkohol

Spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt överstigande 3,5 volymprocent får inte förtäras på offentlig plats annat än i samband med tillåten utskänkning av sådana drycker inom följande områden (därefter anges tio stadsområden där olika platser räknas upp med tillhörande kartor).

I bestämmelsen om Slottsskogen (5 b) anges: *Förbud gäller endast dag för skolavslutning från och med kl. 06.00 till och med kl. 06.00 påföljande morgon.*

Stadsledningskontorets förslag till förändrad lydelse

Förtäring av alkohol samt bruk av lustgas i berusningssyfte

Spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt överstigande 3,5 volymprocent får inte förtäras på offentlig plats annat än i samband med tillåten utskänkning av sådana drycker inom följande områden. Lustgas får inte brukas i berusningssyfte inom följande områden (därefter anges fyra stadsområden där olika platser räknas upp med tillhörande kartor).

Stadsledningskontoret föreslår att förbudet mot förtäring av alkohol inom vissa geografiska områden kompletteras med ett förbud mot bruk av lustgas i berusningssyfte och föreslås gälla inom samma geografiska områden som för förtäring av alkohol. Användningen av lustgas har ökat bland barn och unga och utgör ett allvarligt problem, bland annat på grund av att det är potentiellt livsfarligt och att bruket av lustgas innebär ordningsstörningar. I flertal av de bråk som Polismyndigheten ingripit vid har lustgas varit inblandat. Stadsledningskontoret gör därför bedömningen att det bör finnas ett förbud mot bruk av lustgas i berusningssyfte i ordningsföreskrifterna och att förbudets geografiska omfattning bör överensstämma med alkoholförbudets geografiska omfattning.

Området Slottsskogen har enligt stadsledningskontorets förslag tagits bort eftersom bestämmelsen är mycket svår att tillämpa för allmänheten då man inte vet vilka dagar det är skolavslutning. I befintlig föreskrift anges att alkoholförbud gäller endast dag för skolavslutning från och med klockan 06.00 till och med klockan 06.00 påföljande morgon. Bestämmelsen härrör från en tid då praktiskt taget alla skolavslutningar var på samma dag. Numera pågår det skolavslutningar från slutet av maj till mitten av juni månad. Polismyndigheten har uppgett att de inte har något att invända emot att bestämmelsen tas bort och att den, oavsett ordningsföreskriften, har möjlighet att ta alkohol i beslag från personer under 18 år.

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen föreslår att bestämmelsen ska lyda:

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat med en alkoholhalt överstigande 3,5 volymprocent får inte förtäras på offentlig plats annat än i samband med tillåten utskänkning av sådana drycker inom följande områden. Lustgas får inte brukas i berusningssyfte inom följande områden (därefter anges fyra stadsområden där olika platser räknas upp med tillhörande kartor).

Av 1 kap. 5 § alkohollagen (2010:1622) framgår vad som menas med en alkoholdryck och det är dessa drycker som anges i såväl befintlig som föreslagen lydelse i den lokala ordningsföreskriften. I skrivningen finns dock inte med det som enligt 1 kap. 10 a § alkohollagen utgör alkoholdrycksliknande preparat. Detta kan exempelvis vara alkoglass, en isglass med en alkoholhalt på cirka 5 volymprocent, som lanserades i Sverige under 2015 genom bland annat nätbutiker.

Miljöförvaltningen noterar att bestämmelsen inte förbjuder förtäring av folköl (som kan köpas i detaljhandeln) eller cider med en högre alkoholhalt än 2,25 volymprocent (som endast kan köpas på Systembolaget).

Genom att alkoholförbudet i Slottsskogen nu föreslås tas bort i 10 § så kommer det inte heller finnas ett förbud mot att använda lustgas där. Såsom angetts ovan utgör

användningen av lustgas ett allvarligt problem både vad gäller hälso- och olycksrisker och att det är ett ordningsproblem. Miljöförvaltningen anser att det därför skulle vara motiverat med ett förbud mot att använda lustgas i Slottsskogen året runt.

Upplysningsvis har en felskrivning gjorts i de uppräknade områdena i jämförelsetabellen under avsnittet 1. Stadsområde Nordost, Rymdtorget felaktigt fått nummer 1.20 i stället för 1.10.

13 § Tillfällig försäljning

Nuvarande lydelse (12 §)

Tillfällig försäljning får ej ske utan Polismyndighetens tillstånd (därefter räknas 7 områden upp med tillhörande kartor).

Stadsledningskontorets förslag till förändrad lydelse

Tillfällig försäljning får ej ske utan Polismyndighetens tillstånd inom följande områden (därefter räknas tio områden upp med tillhörande kartor).

Med tillfällig försäljning avses sådan gatuförsäljning som tar offentlig plats i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och som därför inte kräver tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen.

Stadsledningskontoret föreslår att ett nytt sista stycke läggs till som återspeglar innehållet i sista meningen i första stycket till 3 kap. 1 § ordningslagen om att tillfällig gatuförsäljning inte kräver tillstånd.

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen anser att det blir motstridigt att först ange inom vilka områden det krävs tillstånd för tillfällig försäljning och att det sedan på slutet står att ordningslagen inte kräver tillstånd för sådan försäljning. Den lokala ordningsföreskriften kan utöka tillståndsplikten i förhållande till vad som står i ordningslagen och miljöförvaltningen föreslår därför att förklaringen till att man väljer att göra detta omformuleras och förslagsvis anges som ett första stycke.

Utöver ovanstående synpunkter har miljöförvaltningen inget att erinra mot stadsledningskontorets förslag.

Anna Ledin

Direktör

Aili Giselsson

Avdelningschef