

PM

Dnr
2022-02-09

Samhällsbyggnadsnämnden

Mobilitetssystem-Ändring av allmänna lokala ordningsföreskrifter för Gävle kommun samt införande av avgift (taxa) för uthyrning av enpersonsfordon på offentlig plats

Innehåll

1. Förslag till beslut.....	1
2. Inledning	2
3. Ärendets beredning	3
4. Allmänna lokala ordningsföreskrifter, polistillstånd	3
4.1. Inledning	3
4.2. Undantag från tillståndskravet för tillfälliga ianspråktaganden ...	4
4.3. Näringsfrihet	5
4.4. Den allmänna ordningen	6
4.5. Omfattas friflytande mobilitetstjänster av tillståndskravet i 3 kap 1 § ordningslagen	6
4.6. De allmänna lokala ordningsföreskrifterna.....	7
4.7. Friflytande och fasta mobilitetssystem	7
4.8. Framförande/användning av friflytande mobilitetstjänster regleras inte i de lokala ordningsföreskrifterna utan genom polismyndighetens tillstånd	8
5. Regeringens promemoria ”Parkering av elsparkcyklar,” dnr I2022/00150, Infrastrukturdepartementet	8
6. Flyttning av felparkerade elsparkcyklar	9
7. Taxa för upplåtelse av offentlig plats	9
8. Rimligt antal fordon i Gävle	9
9. Anmälan till länsstyrelsen.....	9

1. Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att hos kommunfullmäktige hemställa

att ändra de lokala ordningsföreskrifterna för Gävle kommun enligt vad som sägs i denna skrivelse,

att ändringarna ska träda i kraft från och med den 1 april 2022,

att beslutet omedelbart efter beslut i kommunfullmäktige ska anmälas till länsstyrelsen,

att taxa för upplåtelse av offentlig plats med polistillstånd i enlighet med denna skrivelse fastställs att gälla från och med den 1 april 2022.

2. Inledning

Kommuner har enligt regeringens bemyndigande (se SFS 1993:1632) rätt att utfärda lokala ordningsföreskrifter.

Huvudprinciper

Enligt lag och förarbeten skall följande huvudprinciper gälla för kommunens rätt att utfärda föreskrifter.

1. Föreskrifterna får endast ta sikte på att upprätthålla den allmänna ordningen på allmän plats.
2. Föreskrifterna får inte angå förhållanden som är reglerade i någon annan författning eller som enligt lag eller författning kan regleras på annat sätt.
3. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.
4. Förbud och påbud bör begränsas till att gälla endast sådana områden där ett verkligt behov föreligger.
5. Föreskrifterna får inte begränsa ordningslagens föreskrifter utan endast mera i detalj reglera sådana frågor som regleras i lagen.

Gällande lokala ordningsföreskrifter för Gävle kommun är beslutade vid sammanträde med kommunfullmäktige den 11 december 2017, § 17. Livsmiljö Gävle har nu återigen sett över föreskrifterna. Detta har skett med anledning av att det sedan en tid för kommersiell uthyrning har introducerats en tämligen stor mängd elsparkcyklar i Gävle, liksom i många andra kommuner.

För en del gör elsparkcykeln resandet med kollektivtrafik mera flexibelt och effektivt genom att erbjuda ett alternativ för den sista delen av resan från hållplats till målpunkt. Samtidigt skapar de många elsparkcyklarna belamringsproblem i stadsmiljön. Elsparkcyklarna medför stora problem i trafiken och sätter också alla fördelar med äganderätten ur spel. Därför går det inte att likställa kommersiellt uthyrda elsparkcyklar med vanliga cyklar eller elsparkcyklar som ägs av den som brukar fordonet. Ett ägande innebär att ägaren tvingas ta ett ansvar för sina handlingar. Anledningen till att elsparkcyklar slängs lite hur som helst är att de tillhör någon annan än dem som framför dem för stunden. Få skulle förmodligen lämna sin egen cykel såsom elsparkcyklar lämnas lite här och där. Detta innebär att priset för elsparkcyklarnas flexibilitet betalas av någon annan. Det innebär då att många rörelsehindrade, synskadade och äldre och alla vi andra tvingas hålla koll på, kliva över och väja för elsparkcyklar. Problemet i Sverige med elsparkcyklar lite här och där har också inneburit mängder med olyckstillbud och fullbordade olyckor med skador och ibland dödsfall som följd.

Idag har kommunen i princip inte några andra möjligheter att kontrollera och styra upp verksamheten på annat sätt än genom samtal med de företag som tillhandahåller elsparkcyklar. Idag finns bara ett företag som tillhandahåller elsparkcyklar i Gävle med det finns flera intressenter som vill etablera sig i Gävle.

Frågan om hur denna nya typ av företeelse ska regleras har utretts de senaste åren av ett antal myndigheter och organisationer. Företeelsen är ny och olika kommuner och polisregioner har gjort olika tolkningar utifrån de olika lagstiftningar som är tillämpbara för reglering av verksamheten och kontroll av hur fordonen parkerats.

Det råder numera, efter att frågan har utretts av bland annat Polismyndigheten, Transportstyrelsen och Sveriges Kommuner Regioner, en relativt samstämmig uppfattning om att tillståndskravet som utgångspunkt gäller för företagens uthyrning av elsparkcyklar på offentlig plats. Användarnas parkering efter avslutad resa omfattas däremot inte av tillståndskravet, utan ska i stället följa trafikreglerna för parkering.

Mot bakgrund av det ovanstående anser Livsmiljö Gävle det vara viktigt att styra upp verksamheten och det alternativ som då står till buds innebär att kommersiell uthyrning av elsparkcyklar och andra enpersonsfordon omfattas av ordningslagens krav på tillstånd av polismyndighet. Detta är en rimlig åtgärd för att uppnå förbättrad trygghet, ordning och säkerhet på offentlig plats. På detta sätt får kommunen, som remissinstans till polismyndigheten, möjlighet att villkora tillstånden och på så sätt få bättre kontroll över verksamheter som bedriver friflytande uthyrning av elsparkcyklar.

3. Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Livsmiljö Gävle. Amer Aslam är ansvarig trafikplanerare för handläggningen av elsparkcyklar och för den arbetsgrupp som har tillskapats för ändamålet. Jurist Dan Ageborn har medverkat vid framtagning av denna skrivelse. Särskilt har Livsmiljö Gävle beaktat Den omfattande utredning som Sveriges Kommuner och Regioner har utfört, "Kommunal reglering m m av friflytande mobilitetstjänster."

4. Allmänna lokala ordningsföreskrifter, polistillstånd

4.1. Inledning

Den offentliga platsen ska vara trygg och tillgänglig för alla. Grunden för hur offentlig plats får användas framgår av 3 kap 1 § ordningslagen, som lyder på följande sätt:

"En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på Polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen ([1971:948](#))”

Regleringen i ordningslagen om tillståndskrav har därför utformats så att det som en huvudregel anges att offentliga platser får användas endast på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket platsen har upplåtits eller som annars är allmänt vedertaget. Upplåtelse för andra ändamål ska således få ske endast efter tillstånd i varje enskilt fall, som sökes hos polismyndigheten.

Vad gäller begreppet allmänt vedertaget har detta begrepp kommenterats i anslutning till bestämmelsen i den stora kommentaren till lagen, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, Åberg, Norstedts Juridik. Det står följande:

”Här kan noteras att innebörden av begreppet “allmänt vedertaget”, som har förts över till ordningslagen från allmänna ordningsstadgan, inte har berörts vare sig i förarbetena till stadgan eller ordningslagen. Begreppet har inte heller prövats i praxis. Hur begreppet ska förstås har inte heller berörts i kommentarer till vare sig stadgan eller lagen. Undantaget “allmänt vedertaget” från kravet på tillstånd för användning av den offentliga platsen synes ha spelat ut sin roll i dagens ordningslagstiftning.”

Sveriges Kommuner och Regioner säger i anslutning till begreppet allmänt vedertaget att detta bör ges en restriktiv tolkning. Det är den som påstår att ett utnyttjande är allmänt vedertaget som har att visa att så inte är fallet. En sådan användning kan inte tas till intäkt för att en annan plats kan användas tillståndsfritt för motsvarande ändamål, SKR På rätt plats. Handbok om upplåtelser av offentliga platser 2020, sid 28.

De lokala ordningsföreskrifterna för Gävle kommun innehåller ytterligare bestämmelser om hur den allmänna ordningen ska upprätthållas.

4.2. Undantag från tillståndskravet för tillfälliga ianspråktaganden

Tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen krävs inte för s.k. tillfälliga ianspråktaganden. För att det ska vara fråga om ett sådant (tillståndsfritt) tillfälligt ianspråktagande måste tre förutsättningar samtidigt vara uppfyllda

1. platsen tas i anspråk endast tillfälligt (tidsbegränsning),
2. i obetydlig omfattning (geografisk begränsning), och
3. utan att inkräkta på någon annans tillstånd (sakrättslig begränsning).

I motiven anges att ju mera omfattande och till sin karaktär trafik- eller ordningsstörande ett ianspråktagande är desto snävare blir utrymmet för ett tillståndsfritt ianspråktagande.

Mot bakgrund av att ianspråktagandets grad av störning av trafik respektive allmän ordning spelar in i bedömningen av om ett visst ianspråktagande omfattas av undantaget eller inte är det svårt att dra några mer generella slutsatser om undantagets närmare omfattning, utöver vad som uttalas i lagmotiv och

doktrin – praxis visar att bedömningen av om ett visst ianspråktagande omfattas av undantaget måste göras i varje enskilt fall.

Tidsmässig begränsning

Ordningsstadgeutredningen uttalade i sitt slutbetänkande att en markdisposition som sträcker sig utöver en dag kan aldrig betraktas som tillfällig – dock utan ange någon nedre gräns för den tidsmässiga aspekten (SOU 1985:24 sid 219). I specialmotiveringen till 3 kap. 1 § andra meningen anges dock ”några timmar” (Prop. 1992/93:210 sid 103 och 274). I lagkommentaren görs bedömningen att ett nyttjande av platsen som sträcker sig längre än någon timme som regel inte kan anses vara ett tillfälligt ianspråktagande (Åberg Lagkommentaren till 3 kap 1 § andra meningen). Inte heller blir ianspråktagandet att anse som tillfälligt, om platsen används endast under någon timme men nyttjaren efter ett kortare uppehåll återkommer till platsen och återupptar sin verksamhet där (Prop. 1992/93:210 sid 275).

Geografisk begränsning

För att ett ianspråktagande av en offentlig plats inte ska kräva tillstånd uppställs som ett ytterligare krav att ianspråktagandet är endast obetydligt. Av avgörande betydelse i sammanhanget blir då storleken på ytan av den offentliga platsen. Är det fråga om en begränsad yta kan således ett mycket begränsat ianspråktagande omfattas av tillståndskravet enligt 3 kap. 1 § ordningslagen, om det innebär att en större del av den offentliga platsen tas i anspråk (prop. 1992/93:210 sid 275)

Att använda sig av någon kvadratmeter på ett större torg bör anses som obetydlig omfattning, vilket framgår av rättsfall). Samma utnyttjande i en trång gångpassage kan däremot inte anses vara ett obetydligt ianspråktagande. Kravet på tillstånd kan inte heller kringgå genom att flera personer som utnyttjar platsen i mindre omfattning byter platser med varandra.

Av betydelse för bedömningen av omfattningen av ianspråktagandet blir också om flera personer nyttjar den offentliga platsen samtidigt, exv. om ett stort antal gatuförsäljare samtidigt belamrar en gågata med stånd och filter. Det får i så fall göras en samlad bedömning av ianspråktagandena. Inte heller blir sådana gatuförsäljares verksamhet fri från kravet på tillstånd enbart av den anledningen att de under verksamhetens gång byter platser med varandra. Även om en enskild nyttjare skulle anses ta en offentlig plats i anspråk endast i obetydlig omfattning kan dennes verksamhet således anses falla under kravet på tillstånd, om flera andra nyttjare tar platsen i anspråk på samma eller något liknande sätt.

4.3. Näringsfrihet

Vad avser den i 2 kap. 17 § Regeringsförordningen skyddade näringsfriheten får denna begränsas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. Som exempel på sådana intressen anges i motiven miljö, säkerhet, utbildning och andra liknande intressen. Det kan konstateras att lagstiftaren redan genom införandet av tillståndskravet i 3 kap. 1 § ordningslagen har infört en begräns-

ning av näringsfriheten med motiveringen att om offentliga platser fritt skulle få användas för olika ändamål, skulle det uppkomma allvarliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen.

4.4. Den allmänna ordningen

Av 3 kap 8 § ordningslagen framgår följande: ”Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.”

Med stöd av nämnda paragraf har kommunerna en tämligen vidsträckt möjlighet att utfärda föreskrifter. Regleringen ska vara motiverad från ordningssynpunkt, den ska ha till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet.

Bemyndigande i 3 kap 8 § ordningslagen är begränsat till att gälla för ”ytterligare föreskrifter.” Det innebär att kommunen inte kan inskränka ordningslagens bestämmelser genom lokala föreskrifter. De lokala föreskrifterna kan bara gå längre än lagens bestämmelser eller mera i detalj precisera lagens föreskrifter.

Det har ovan konstaterats att ett kommersiellt tillhandahållande, uthyrning av enpersonsfordon såsom el-sparkecyklar på offentlig plats, omfattas av tillståndskravet i 3 kap 1 § ordningslagen, förutsatt att det inte är fråga om ett tillfälligt ianspråktagande. Något tillfälligt ianspråktagande förefaller det inte vara vid kommersiell uthyrning.

Det innebär i sin tur att eftersom redan tillståndsplikt föreligger enligt 3 kap 1 § ordningslagen för kommersiell uthyrning, torde det inte vara möjligt att genom lokal föreskrift föreskriva tillståndskrav enbart för vissa geografiska områden i kommunen. Det skulle nämligen utgöra en begränsning av vad som redan gäller enligt ordningslagen och därmed inte vara förenligt med att föreskrifterna enbart får gå längre än ordningslagen eller mera precisera lagens föreskrifter.

4.5. Omfattas friflytande mobilitetstjänster av tillståndskravet i 3 kap 1 § ordningslagen

Tillhandahållande av friflytande mobilitetstjänster, såsom elsparkcyklar, på offentlig plats omfattas av krav på tillstånd enligt 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen. Utrymmet för att sådan verksamhet ska kunna anses omfattad av undantaget i paragrafens andra mening, torde i princip vara obefintligt (detta är i vart fall den ståndpunkt som har intagits av Sveriges Kommuner och Regioner) eftersom uppställningen sker utan begränsning i tid, inte tar obetydliga ytor i anspråk och dessutom innebär en betydande störning av den offentliga platsens funktion.

I Gävle finns idag ett företag verksamt med uthyrning av elsparkcyklar. Flera företag förväntas komma.

4.6. De allmänna lokala ordningsföreskrifterna

Eftersom ordningslagen är generellt skriven föreslår Livsmiljö Gävle att en ny paragraf införs i de allmänna ordningsföreskrifterna för Gävle kommun som preciserar tillståndskravet för uthyrning av enpersonsfordon på offentlig plats. Därigenom får både polis och kommunen bättre möjligheter att kontrollera och styra verksamheten.

Det föreslås att de allmänna lokala ordningsföreskrifterna erhåller en ny paragraf med nummer 24 av följande lydelse:

”Tillstånd krävs av Polismyndigheten för att bedriva uthyrning av enpersonsfordon (sparkcyklar, elsparkcyklar, cyklar, mopeder och liknande), oberoende av om de har ett eller flera hjul, en sitt- eller ståplats för föraren och om de är försedda med motor eller inte.”

Det kan nämnas att motsvarande formulering finns i de allmänna lokal ordningsföreskrifterna i Stockholms kommun. I t.ex. Malmö kommun är formuleringen lite annorlunda.

I konsekvens av det ovanstående ska nuvarande 4 § under rubriken ”Föreskrifternas innehåll och tillämpningsområde” kompletteras med den nya paragrafen 24. Vissa mindre justeringar i övrigt sker också i 4 §.

Nuvarande 24 och 25 § § ändras till 25 och 26 § §.

Nuvarande 25 §, som ändras till 26 §, får följande lydelse:

”Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot någon av 5–10 § §, 11 § första stycket, 12 §, 13 § första stycket, 14 §, 15 § första stycket, 17 §, 19–24 § § kan dömas till penningböter enligt 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen.

I ordningslagen finns också bestämmelser om förelägganden och förverkande.”

4.7. Friflytande och fasta mobilitetssystem

Då det av de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Gävle kommun framgår att tillstånd ska sökas för uthyrning av enpersonsfordon, däribland elsparkcyklar, är det Livsmiljö Gävles önskemål att polistillstånd ska kunna möjliggöra friflytande mobilitetssystem.

I ett friflytande system ställer alltså bolagen ut fordonen på ett antal fasta utställningsplatser, medan kunderna parkerar fritt där de så önskar utifrån gällande parkeringsregler, medan i ett system med fasta stationer hämtar och lämnar kunderna fordonet på bestämda platser.

Om allmänheten upplever att föreslagna åtgärder inte fungerar tillräckligt bra för att uppnå trygghet på den offentliga platsen, kan ett alternativ vara att inte tillåta uthyrning av friflytande fordon i hela eller delar av Gävle stad, utan endast uthyrning av fordon med fasta platser för både uthyrning och återlämning av fordon, som nu sker i Köpenhamns centrala delar.

4.8. Framförande/användning av friflytande mobilitetstjänster regleras inte i de lokala ordningsföreskrifterna utan genom polismyndighetens tillstånd

Det går inte att genom en lokal ordningsföreskrift styra/reglera användning av friflytande mobilitetstjänster genom villkor. Genom en lokal ordningsföreskrift kan kommunen enbart föreskriva att tillstånd krävs för sådan tjänst. Det som regleras i de lokala ordningsföreskrifterna är således att det krävs tillstånd av polismyndighet avseende bolagens uthyrning av mobilitetstjänster såsom elsparkcyklar på offentlig plats. Varken framförande eller parkering av elsparkcyklar kan regleras genom lokala ordningsföreskrifter, eftersom de inte får reglera förhållanden som enligt lag eller annan författning kan regleras på något annat sätt.

Möjligheten för kommunen att styra och reglera användningen av friflytande mobilitetstjänster får i stället ske genom kommunens yttrande till polismyndigheten i anledning av ansökan om tillstånd till polismyndigheten från en aktör, som önskar tillhandahålla sådana tjänster inom kommunen.

Då en person hos Polismyndigheten ansöker om tillstånd att nyttja offentlig plats ska polismyndigheten skicka ansökan till kommunen för yttrande. Enligt samhällsbyggnadsnämndens reglemente är det samhällsbyggnadsnämnden som beslutar om yttrande. Eftersom kommunen har vetorätt kan kommunen avstyrka ansökan innebärande att polismyndigheten inte heller kan utfärda tillstånd enligt ansökan. Om kommunen tillstyrker ansökan får kommunens yttrande förenas med villkor, vilka då kommer att utgöra del av de villkor som är förenade med polismyndighetens tillstånd.

Elsparkcyklarna är i regel att betrakta som cyklar i juridisk mening. Bestämmelser avseende framförande/användning och parkering av cyklar regleras i trafikförordningen. Kommunen kan därför inte genom den lokala ordningsstadgan meddela förbud mot att elsparkcyklar får parkeras eller köras på trottoarer eller vissa gator.

Däremot har kommunen relativt långtgående möjligheter att i tillståndsansökan ställa krav på hur en verksamhet får bedrivas på offentlig plats.

5. Regeringens promemoria "Parkering av elsparkcyklar," dnr I2022/00150, Infrastrukturdepartementet

Regeringen har nyligen utkommit med en promemoria innebärande förslag att det ska införas ett förbud mot att parkera elsparkcyklar på gång- eller cykelbana, annat än vid uppställningsplatser avsedda för cyklar. Förbudet föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Detta torde underlätta kommunens hantering av friflytande mobilitetstjänster betydligt. Kommunen slipper en omfattande hantering som innebär att reglera friflytande mobilitetstjänster genom att utforma lokala trafikföreskrifter. Kommuner bemyndigas istället i förekommande fall att meddela lokala trafikföreskrifter om undantag från det förbud som förslaget innefattar, för att anpassa regleringen till lokala förhållanden.

6. Flyttning av felparkerade elsparkcyklar

Gävle Parkeringservice AB har förklarat att ägaren till elsparkcykel får betala 250 kr för flytt (kort flytt) av felparkerad elsparkcykel som är uppställd på plats i strid mot föreskrift innebärande t.ex. förbud att parkera. Ett felparkerat fordon kan störa ordning, säkerhet eller miljö i ett område. Vid kort flytt flyttas fordonet till lämplig plats i närheten. Fordonets ägare meddelas.

7. Taxa för upplåtelse av offentlig plats

Om tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen har lämnats i fråga om sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning, får kommunen ta ut ersättning för användningen enligt Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

Ersättning utgår i form av en avgift med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Grunder för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige.

Linköpings kommun har t.ex. en taxa om 4 kr/fordon och dag vilket innebär 1 460 kr fordon/år. I Malmö är kostnaden 1 865 kr/fordon. Stockholm 1 400 kr år/fordon. Livsmiljö Gävle anser att en kostnad på 1 200 kr år/fordon är rimligt i Gävle kommun.

Livsmiljö Gävle förslår att taxa för upplåtelse av offentlig plats med polistillstånd revideras så att det under rubriken "1 Kiosker, serveringar, försäljningsplatser mm" tillförs en ny avgiftskategori:

5. Kommersiellt tillhandahållande av friflytande enpersonsfordon

5.1 Avser enpersonsfordon (sparkcyklar, cyklar, mopeder och liknande), oberoende av om de har ett eller flera hjul, en sitt- eller ståplats för föraren och om de är försedda med motor eller inte."

- 1 200 kr år/fordon, alla lägen.

8. Rimligt antal fordon i Gävle

Samhällsbyggnadsnämnden har för avsikt att ta fram riktlinjer som ger nämnden en möjlighet att sätta ett tak/maxantal för antalet elsparkcyklar i Gävle.

9. Anmälan till länsstyrelsen

Enligt 3 kap 13 § ordningslagen skall kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva lokala föreskrifter omedelbart anmälas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall som huvudregel fatta beslut inom tre veckor från det att kommunens beslut anmälts till länsstyrelsen.



LIVSMILJÖ GÄVLE

.....

Marie Grew

Enhetschef

BILAGOR

Bilaga 1: Förslag till nya (ändrade) allmänna lokala ordningsföreskrifter för Gävle kommun

.....

Amer Aslam

Trafikplanerare