

Yttrande över Transportstyrelsens Utredning behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon Delrapport ett – redovisning av dagens regelverk

Jag har fått SKR:s uppdrag att granska och kommentera de slutsatser som Transportstyrelsen drar i rubricerade delrapport beträffande ordningslagens tillämpning vad gäller ianspråktagande av offentlig plats för tillhandahållande av friflytande mobilitetstjänster, exempelvis uthyrning av elsparkcyklar.

Den 3 oktober 2019 gav regeringen i uppdrag åt Transportstyrelsen att beskriva de regelverk som gäller för eldrivna enpersonsfordon. Utredningen ska omfatta alla regler som är relevanta för användningen av dessa fordon, t.ex. trafikregler, konstruktionsregler, ordningsregler och regler om flyttning av fordon. Uppdraget är tredelat. Slutredovisningen ska lämnas till regeringen den 1 mars 2021. Den ska innehålla en nulägesbeskrivning och analys av åtgärder som genomförts för ett urval av länder, beskrivning av uppdragets resultat i sin helhet samt eventuella förslag till regelförändringar med tillhörande konsekvensbeskrivning. I uppdraget ingår också att överväga om det ska överlämnas till kommunerna att avgöra behovet av särskilda regler för den egna kommunen. I delrapport ett beskrivs de regelverk som gäller för eldrivna enpersonsfordon.

I rubricerade rapport har Transportstyrelsen sammanfattningsvis konstaterat att företag som hyr ut friflytande elsparkcyklar bedriver en verksamhet som generellt sett inte kräver tillstånd enligt ordningslagen, ”men detta bör prövas utifrån rådande omständigheter i varje enskilt fall”.

Sammanfattningsvis anser jag att Transportstyrelsens bedömning att tillståndskravet i 3 kap. 1 § ordningslagen inte omfattar uthyrningsverksamhet avseende elsparkcyklar synes vara grundad på en missuppfattning avseende tillståndskravets omfattning. Denna missuppfattning får till följd att styrelsen kommer till en felaktig slutsats i frågan. Jag delar inte Transportstyrelsens slutsats att uthyrning av elsparkcyklar är en verksamhet som generellt sett inte kräver tillstånd. Enligt min uppfattning är det i stället fråga om en verksamhet som generellt sett kräver tillstånd.

Vad är offentlig plats?

För att kunna kommentera Transportstyrelsens uppfattning måste man först göra klart för sig vilka områden som utgör offentlig plats.

I 1 kap. 2 § ordningslagen definieras vad som avses med offentlig plats i den lagen. Begreppet offentlig plats är unikt för ordningslagen och är något inskränkt i förhållande till allmän plats, vilket begrepp förekommer i en mängd olika författningar.

Enligt nämnda lagrum avses med offentlig plats

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 kvartersmark 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.

Enligt paragrafens andra stycke får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, en kommun föreskriva att vissa andra anläggningar eller områden som inte omfattas av punkterna 1–4 i första stycket ska jämföras med offentlig plats vid tillämpning av lagens 3 kap. och av lokala föreskrifter. Detta gäller under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten. I förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) har regeringen vidaredelegerat sin kompetens att meddela lokala föreskrifter till kommunerna.

Om ett område eller utrymme inomhus som avses i punkterna 1–4 i första stycket är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa. Detsamma gäller områden som omfattas av en föreskrift enligt andra stycket. Detta följer av paragrafens tredje stycke.

Enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § första stycket punkterna 1 och 2 omfattar uttrycket offentlig plats i första hand trafikområden av olika slag. Hit hör allmänna vägar enligt väglagstiftningen liksom gator, vägar, torg, parker och andra platser för allmän trafik. Områdena ska i detaljplan vara redovisade som allmän plats och de ska ha upplåtits för sitt ändamål. Till väg hör förutom själva vägbanan befintliga anordningar såsom gång- och cykelbanor, rastplatser, m.m.

Vad som avses med hamnområde enligt punkt 3 i paragrafen kommenteras inte här.

I punkt 4 i första stycket föreskrivs att även andra områden eller utrymmen än de som avses i punkterna 1–3 kan utgöra offentlig plats, om de används för allmän trafik. Det saknar betydelse om området eller utrymmet är beläget utom- eller inomhus.

När krävs tillstånd för att använda en offentlig plats?

Offentliga platser är upplåtna för att allmänheten ska kunna utnyttja dem för det ändamål för vilket platsen har upplåtits. Används platsen för något annat ändamål krävs Polismyndighetens tillstånd för att få använda platsen för det önskade ändamålet. Från kravet på tillstånd finns dock ett undantag. Undantaget gäller om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. För att tillstånd inte ska krävas måste samtliga tre förutsättningar vara uppfyllda samtidigt. Tillstånd krävs inte heller om platsen används på ett sätt som är allmänt vedertaget. Detta undantag från kravet på tillstånd är inte aktuellt här och kommenteras därför inte. (Se 3 kap. 1 § ordningslagen.)

Kravet på tillstånd till markutnyttjande motiveras av att ett obegränsat användande av marken för något annat ändamål än det för vilket den i första hand är avsedd kan orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten.

Polismyndighetens tillstånd krävs i allmänhet när offentlig plats utnyttjas som upplagsplats, t.ex. för byggnadsmaterial, varor, emballage eller annat skrymmande gods. Detsamma gäller

när sådan plats utnyttjas för tillfälliga försäljningsstånd såsom flyttbara korv- eller glasstånd liksom för mera permanenta försäljningsstånd såsom kiosker. Som ytterligare exempel på när tillstånd i regel krävs kan nämnas användande av offentlig plats för serveringar, annonspelare, s.k. vippskyltar, montrar, containrar, soffor och cykelställ. Krav på tillstånd gäller även då t.ex. en gata mera regelbundet används för att utföra reparationer av exempelvis bilar. Uppställning på offentlig plats av fordon från vilka försäljning sker, fordon i vilka utställningar äger rum, fordon som utgör lotterivinster och lastfordon är exempel på markdispositioner som kan kräva tillstånd.

Tillståndskravet har ansetts i första hand böra gälla beträffande sådana platser som enligt ordningslagen alltid ska vara offentliga platser. Därutöver gäller krav på tillstånd även för andra områden som är tillgängliga för allmänheten och som med stöd av 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen har jämförts med offentlig plats.¹

För att undantaget från kravet på tillstånd ska bli tillämpligt krävs för det första att utnyttjandet ska vara tillfälligt. Ett längre utnyttjande än någon timme kan inte anses vara tillfälligt. Ett ianspråktagande är inte heller 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.

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.

Det förtjänar också att påpekas att ett tillstånd enligt ordningslagen inte utesluter krav på tillstånd enligt annan lagstiftning som kan vara tillämplig på verksamheten. Självfallet gäller också det omvända.

Vad kan kommunen reglera i lokala ordningsföreskrifter?

Med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 8 § ordningslagen har regeringen bemyndigat kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter (se 1 § förordningen [1993:1632] med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen [1993:1617]). Bemyndigandet i först nämnda paragraf är begränsat till att gälla för ”ytterligare föreskrifter”. Detta innebär att någon inskränkning i ordningslagens bestämmelser inte får göras genom lokala ordningsföreskrifter. Sålunda får endast förekomma lokala föreskrifter som går längre än lagens bestämmelser eller som mera i detalj preciserar vad som föreskrivs i lagen. Vidare krävs att lokala föreskrifter får meddelas endast, om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats.

Vad gäller rekvisitet upprätthålla den allmänna ordningen har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att de ordningsföreskrifter som kommunerna meddelar kan avse vitt skilda ämnen som inte alltid enligt vanligt språkbruk behöver associeras med ordningsfrågor. Avgörande är att regeln ska ha till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet. Högsta förvaltningsdomstolen har vidare konstaterat att det vid prövningen av om en föreskrift har ett sådant syfte att den utgör en ordningsföreskrift inte krävs att kommunen visar att något har kommit att utgöra en störning av viss omfattning eller grad för

¹ Se Åberg, Ordningslagen Kommentarer och rättspraxis, fjärde upplagan, 2017, s. 146.

att den aktuella företeelsen ska få regleras. Kommunerna är således oförhindrade att i förebyggande syfte besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar. Högsta förvaltningsdomstolen har också slagit fast att det inte heller kan krävas av en kommun att den presenterar någon utredning till stöd för att föreskriften behövs.²

I 3 kap. 12 § ordningslagen föreskrivs att de lokala föreskrifterna inte får angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som enligt ordningslagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Hur ser tillståndsprocessen ut?

Av 3 kap. 1 § ordningslagen följer att det är Polismyndigheten som beslutar om tillstånd för att få nyttja en offentlig plats för ett annat ändamål än det som platsen har upplåtits för. Kommunen har oftast ett inflytande över tillståndsprocessen. Detta följer av 3 kap. 2 § ordningslagen. Där föreskrivs att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk offentlig plats. Givetvis behöver sådant yttrande inte inhämtas, om Polismyndigheten redan vid en förberedande prövning finner att ansökan inte kan bifallas från ordnings- eller säkerhetssynpunkt eller med hänsyn till trafiken. I sist nämnda paragrafs andra stycke görs undantag från Polismyndighetens skyldighet att inhämta kommunens yttrande. Ett sådant undantag är när marken förvaltas av någon annan än kommunen.

I sist nämnda paragraf föreskrivs också att Polismyndigheten inte får meddela tillstånd när kommunen har avstyrkt ansökan. Genom vetorätten behålls kommunernas möjlighet att när det krävs tillstånd att ta i anspråk offentlig plats bevaka andra viktiga intressen än sådana som rör trafiken samt allmän ordning och säkerhet och som polisen har att beakta vid tillståndsprövningen (se 3 kap. 14 § första stycket ordningslagen). Kommunens yttrande ska utmyнна i ett klart till- eller avstyrkande.

Av 3 kap. 15 § ordningslagen följer att kommunen får förena sitt yttrande med villkor. Det ska vara fråga om villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik.

Vid Polismyndighetens prövning av en ansökan om ianspråktagande av offentlig plats ska myndigheten beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Särskild hänsyn ska tas till gångtrafikens intresse. Polismyndigheten får förena tillståndet med de villkor som behövs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. (Se 3 kap. 14 § ordningslagen.) Polismyndighetens beslut ska också innehålla de villkor som kommunen kan ha ställt upp i sitt yttrande. (Se 3 kap. 16 § ordningslagen.)

Reglerna om tillstånd är i första hand anpassade för att avse fysiska personer. Det finns emellertid inget som hindrar att en juridisk person meddelas tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats. Det bör då klart framgå vilken fysisk person som företräder den juridiska

² Se HFD 2018 ref. 75.

personen i tillståndsärendet. Det finns heller ingen begränsning av hur många tillstånd en fysisk eller juridisk person kan beviljas eller inneha samtidigt.³

Krävs tillstånd för uthyrning av elsparkcyklar?

Transportstyrelsen anser att tillstånd enligt ordningslagen inte krävs, men att tillståndsfrågan bör prövas utifrån rådande omständigheter i varje enskilt fall. Att en prövning måste göras i varje fall för sig är så självklart att det inte behöver kommenteras närmare.

Transportstyrelsen har motiverat sin slutsats på följande sätt.

”Det är tillåtet att parkera cyklar på gång – och cykelbana så länge de inte parkeras på ett sådant sätt att fara uppstår eller trafiken onödigt hindras eller störs. Det skulle kunna bli aktuellt med tillstånd enligt OL i fall där näringsidkare regelbundet ställer upp eldrivna enpersonsfordon avsedda för försäljnings- eller uthyrningsverksamhet på ett sådant sätt att de utgör hinder för trafik eller stör ordningen.

Kommuner har fått bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter enligt OL, så kallade lokala ordningsföreskrifter. Vad som är möjligt att reglera i lokala ordningsföreskrifter prövas av länsstyrelsen och förvaltningsdomstol. Det saknas rättspraxis om friflytande mobilitetstjänster. Av särskilt intresse för detta uppdrag, är att det inte går att införa bestämmelser om parkering genom lokala ordningsföreskrifter då detta regleras genom trafiklagstiftningen.” (Se Transportstyrelsens utredning s. 8 f.)

Transportstyrelsen synes i sin analys helt ha bortsett från att besvara frågan för vilket ändamål den offentliga platsen har upplåtits. Vidare synes styrelsen ha gjort en sammanblandning mellan vilka regler som gäller för uthyraren respektive användaren av elsparkcykeln. Denna sammanblandning har visat sig alltför vanlig. Att trafikregler gällande parkering etc. av cyklar/elsparkcyklar gäller för användaren är självklart. Denna fråga faller helt utanför ordningslagens regelverk.

Annat gäller däremot för den som bedriver uthyrningsverksamhet. En gata/trottoar är upplåten för allmän samfärdsl och inte för försäljnings- eller uthyrningsverksamhet. Följande exempel kan ges. Restaurangägaren anordnar uteservering på trottoaren utanför restaurangen. Tillstånd enligt ordningslagen krävs enligt huvudregeln; platsen används för annat ändamål än det upplåtna. Grönsakshandlaren ställer ut ett bord med jordgubbar på trottoaren utanför affären för att locka kunder. Tillstånd enligt ordningslagen krävs enligt huvudregeln; platsen används för annat ändamål än det upplåtna. Cykelhandlaren ställer ut tio cyklar som säljs till nedsatt pris på trottoaren utanför affären. Tillstånd enligt ordningslagen krävs enligt huvudregeln; platsen används för annat ändamål än det upplåtna. Cykelhandlaren parkerar inte cyklarna där utan dessa är placerade på trottoaren för avsalu. Av dessa exempel kan slutsatsen dras att uthyraren av elsparkcyklar inte parkerar cyklarna på trottoaren. De står där för att kunder ska hyra cyklarna. Platsen används således för ett annat ändamål än det upplåtna. Dessutom är elsparkcyklarna inte sällan uppställda i särskilda ställ⁴, vilka i sig kan kräva tillstånd enligt ordningslagen. Detta synsätt är inte nytt utan regleringen gällde redan under allmänna ordningsstadgan (1956:617) som föregick ordningslagen i detta avseende. I kommentaren till stadgan sägs att kravet på tillstånd gäller till exempel då en gata mera regelbundet används för

³ SKR, På rätt plats. Handbok om upplåtelser av offentliga platser, s. 31.

⁴ Se beträffande cykelställ Åberg, Ordningslagen Kommentarer och rättspraxis, fjärde upplagan, 2017, s. 146.

utförande av reparationer och dylikt⁵. I sist nämnda fall kan således krävas såväl tillstånd enligt ordningslagen som att gällande trafikföreskrifter rörande parkering följs.

Nästa fråga som inställer sig är om det alltid krävs tillstånd för uthyrning av elsparkcyklar som sker på offentlig plats. Svaret på frågan är nej om följande förutsättningar är uppfyllda. Tillstånd krävs inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. För att tillstånd inte ska krävas måste samtliga tre förutsättningar vara uppfyllda samtidigt. (Se 3 kap. 1 § ordningslagen.) Att det förhåller sig så i det konkreta fallet torde endast undantagsvis förekomma i fråga om uthyrning av elsparkcyklar.

Transportstyrelsen har i sin bedömning uttalat följande (s. 39). ”För att tillstånd ska krävas torde det i vart fall vara fråga om en uppställning som utgör hinder för trafik på platsen eller stör ordningen där. I en sådan bedömning borde man till exempel ta hänsyn till hur många cyklar det är fråga om. Transportstyrelsen har exempelvis svårt att se att en uppställning av enstaka eldrivna enpersonsfordon som sker helt i linje med gällande parkeringsregler, skulle kräva tillstånd enligt ordningslagen bara för att de är avsedda att användas för försäljnings- eller uthyrningsverksamhet.” Här kan följande reflektion göras. Ändamålet är onekligen ett annat än det platsen är upplåten för. Frågan blir då om användningen uppfyller de tre kriterierna 1) tillfälligt 2) i obetydlig omfattning 3) inte inkräkta på annans tillstånd. Troligen är kriterierna 2) och 3) uppfyllda. Avgörande blir då hur länge elsparkcykeln kommer att stå på platsen. Är användandet av den offentliga platsen endast tillfälligt?

För tydlighetens skull bör lyftas fram att det är företeelsen att ta offentlig plats i anspråk för att hyra ut elsparkcyklar som kräver tillstånd. Uthyraren kan således inte undgå kravet på tillstånd endast på grund av att det är olika elsparkcyklar som ställs ut på samma plats. Inte heller kan uthyraren undgå kravet på tillstånd genom att skifta plats dag från dag. Tillstånd krävs då för varje plats där elsparkcyklarna ställs ut. Verksamheten blir fri från kravet på tillstånd endast om nyss nämnda tre kriterier är uppfyllda samtidigt.

I sammanhanget förtjänar att ånyo påpekas att ett tillstånd enligt ordningslagen uteslutet inte krav på tillstånd enligt annan lagstiftning, till exempel plan- och bygglagstiftningen när det gäller olika konstruktioner och byggnadsverk.

Avslutningsvis bör framhållas att en kommun i lokal ordningsföreskrift kan förbjuda uthyrning av elsparkcyklar på vissa särskilt angivna platser eller närmare föreskriva ordningsregler för verksamheten.

Sammanfattning

Transportstyrelsen synes ha bortsett från att flera regelverk kan bli tillämpliga på en och samma företeelse. Allt beroende på vilka företeelser som respektive regelverk ska reglera. Uthyraren av elsparkcyklar använder den offentliga platsen för ett annat ändamål än det som platsen upplåtits för. Tillstånd enligt ordningslagen krävs då som huvudregel. Därtill kan komma krav på tillstånd enligt andra författningar. Vidare kan en kommun i lokal

⁵ Se Carl G. Persson, Allmänna ordningsstadgan m.m., andra upplagan, s. 27.

ordningsföreskrift föreskriva att uthyrning av elsparkcyklar får ske endast på vissa särskilt angivna platser eller föreskriva ordningsregler för verksamheten.

Jag delar således inte Transportstyrelsens slutsats att uthyrning av elsparkcyklar är en verksamhet som generellt sett inte kräver tillstånd. Enligt min uppfattning är det i stället fråga om en verksamhet som generellt sett kräver tillstånd.

Täby den 24 juni 2020

Kazimir Åberg