

**Handläggare**  
Johan Ragnewall  
08-508 26 084**Till**  
Trafiknämnden  
2021-02-18

## **Hanteringen av byggsäckar. Svar på uppdrag från kommunfullmäktige**

### **Förslag till beslut**

1. Trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på uppdraget från kommunfullmäktige
2. Trafiknämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunfullmäktige och hemställer till kommunfullmäktige att hemställa till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att utreda möjligheterna till en ändring av ordningslagen, som ger kommunen möjligheter att agera när offentlig plats tas i anspråk utan tillstånd eller i strid med villkoren för givet tillstånd.

Gunilla Glantz  
FörvaltningschefUlrika Falk  
AvdelningschefMartin Hubertson Merbom  
Enhetschef**Trafikkontoret**  
TillståndFleminggatan 4  
Box 8311  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 26 084  
Växel 08-508 27 200  
johan.ragnewall@stockholm.se  
trafikkontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

### **Sammanfattning**

Trafiknämnden fick i budget 2020 i uppdrag att ”*ta initiativ till att hitta en lösning för att hanteringen av byggsäckar sker i enlighet med regelverket och att ansvarig kan identifieras*”. Otillåtna byggsäckar uppställda på offentlig plats har under flera år skapat stora framkomlighets- och tillgänglighetsproblem i staden och har samtidigt försvårat för kontoret att utföra sitt renhållningsuppdrag.

Att placera en byggsäck på offentlig plats kräver polistillstånd enligt Ordningslagen (1993:1617). Kontoret har redan tidigare utrett de möjligheter att agera som staden har när offentlig plats som staden förvaltar, används utan polistillstånd. Eftersom stadens möjligheter enligt ordningslagen är små, har kontoret under det gångna året istället utrett om det finns möjligheter för staden att agera med stöd i närliggande lagstiftningar.

Kontorets slutsats är att det inte är möjligt. Hanteringen av byggsäckar på offentlig plats regleras ytterst i ordningslagen och går inte att överföra till andra lagstiftningar. Polismyndigheten, som tillstånds- och tillsynsmyndighet för offentlig plats, har inte resurser att utreda byggsäckar som ställts ut på stadens mark i strid med ordningslagen. Samtidigt kan staden inte överta polisens tillsynsansvar enligt gällande lagstiftning. Det står därmed klart för kontoret att stadens problem med otillåtna byggsäckar på offentlig plats inte går att lösa inom gällande lagstiftning.

Om staden ska kunna hitta en lösning för hanteringen av otillåtna byggsäckar på offentlig plats krävs det enligt kontorets bedömning en ändring av ordningslagen. Frågan är emellertid större än att bara omfatta byggsäckar och gäller all otillåten användning av offentlig plats. Kontoret föreslår därför att staden ger SKR i uppdrag att utreda möjligheterna till en ändring av ordningslagen som ger kommunen möjligheter att agera när offentlig plats tas i anspråk utan tillstånd eller i strid med villkoren för givet tillstånd.

## **Bakgrund**

Trafiknämnden fick i budget för 2020 i uppdrag att ”ta initiativ till att hitta en lösning för att hanteringen av byggsäckar sker i enlighet med regelverket och att ansvarig kan identifieras”.

Användningen av byggsäckar som uppsamlingskärl för material och avfall från bl.a. renoveringar av fastigheter har ökat mycket under de senaste decennierna i staden. I Stockholms innerstadsdelar är detta särskilt påtagligt. Det är en smidig och enkel lösning för både privatpersoner och professionella hantverkare och entreprenörer. Byggsäckarna går att köpa styckvis, för en engångskostnad, i detaljhandeln. Tillgängligheten och den avsevärt lägre kostnaden gör att byggsäcken är ett mer gångbart alternativ för en beställare än exempelvis en container. Byggsäckens funktion, som huvudsakligen kan härledas till byggnationer och renoveringar av fastigheter, innebär att den placeras i närheten av berörd fastighet. Inte ovanligt i direkt anslutning till fastighetens entré. Detta kan få uppenbara framkomlighets- och tillgänglighetsproblem som följd samtidigt

som staden får svårighet att upprätthålla sitt förvaltningsansvar för allmänna gång- och körbanor.

#### Juridiska förutsättningar

Nyttjandet av offentlig plats regleras i ordningslagen (1993:1617). Enligt 3 kap 1 § OL krävs tillstånd från Polismyndigheten för att använda en offentlig plats på ett sätt som strider mot det ändamål som platsen upplåtits för, eller som inte är allmänt vedertaget. Gång- och körbanor är i grunden upplåtna för allmän trafik. Byggsäckar, uppställda på offentlig plats, är mot denna bakgrund i regel en tillståndspliktig verksamhet enligt ordningslagen.

Av det ovanstående följer även att det är Polismyndigheten som är tillståndsmyndighet enligt ordningslagen. En kommun har därmed inte juridisk möjlighet att på egen hand reglera användningen av den offentliga plats kommunen förvaltar, utan är remissinstans till Polismyndigheten i tillståndprocessen. Kommunen har dock möjlighet att påverka utfallet av tillståndsansökan genom sitt veto. Om kommunen avstyrker en ansökan får Polismyndigheten inte utfärda ett tillstånd. Tillstyrker kommunen ansökan finns även möjlighet för kommunen att genom 3 kap 15 § OL ställa villkor för markanvändningen som en förutsättning för utfärdande av polistillståndet. Villkoren ska grunda sig i kommunens uppgift som förvaltare och ägare av den tillståndsgivna ytan.

I Stockholm är det trafiknämnden som har delegation att svara för stadens räkning på remisser från polisen, om nyttjande av stadens offentliga platser. Placeringen av byggsäckar ska följa stadens styrdokument och riktlinjer. Placering på gång- och cykelbanor och andra platser där oskyddade trafikanter rör sig frekvent tillstyrks inte. Istället förordas att placering i första hand ska ske i gatans parkeringszon. Detta även för att bortforsling ska kunna ske så trafiksäkert som möjligt, då byggsäckar ofta hämtas med kranbil.

Saknas polistillstånd för exempelvis en byggsäck eller om tillståndsinnehavaren inte följer de villkor som medföljer tillståndet kan verksamheten polisanmälas för brott mot ordningslagen. Kommunen har inga egna möjligheter att beivra olovliga eller felplacerade byggsäckar men däremot ger ordningslagen Polismyndigheten ett flertal möjligheter att agera: föreläggande om åtgärd, vitesförelägganden, åtgärd på den försumliges bekostnad samt beslag och förverkande.

Efter beslut i kommunfullmäktige 2019 infördes även krav på polistillstånd för byggsäckar i stadens lokala ordningsföreskrifter.

Revideringen innebar att samma föreskrifter som tidigare gällt containrar även skulle innefatta uppställning av säckar för byggmaterial, en trafikhindrande företeelse kontoret vid det tillfället ansåg vara alltmer förekommande i stadsbilden. Revideringen av föreskriften innebär att byggsäckar, liksom containrar, ska märkas med kontaktuppgifter till byggsäckens ägare eller den som är i ägarens ställe. Detta i syfte att underlätta för polisen att utföra sitt tillsynsansvar för offentlig plats.

### Nulägesbeskrivning

De flesta byggsäckar som placeras ut på offentlig plats i Stockholm saknar polistillstånd. Under hela 2020 har det endast utfärdats 9 polistillstånd och under 2019 utfärdades totalt 8 stycken, inga ansökningar om byggsäckar har avstyrkts. Samtidigt mottog trafikkontoret nära 2 000 klagomål på byggsäckar bara under 2020.

Sett till det påfallande stora antalet klagomål på byggsäckar och det fåtal polistillstånd som utfärdas är det lätt att dra slutsatsen att tillståndshanteringen och tillsynen utifrån gällande lagstiftning inte fungerar särskilt väl. De fåtaliga tillstånden beror på att det är få som ansöker om tillstånd. Många är inte medvetna om att det krävs tillstånd, andra har inte tid att vänta på polisens och stadens handläggning eller vill inte betala ansökningsavgiften. Varken Polisen eller staden får därmed möjlighet att påverka placeringen av byggsäckarna. När säckarna sedan har placerats ut är det dessutom, med gällande lagstiftning, omöjligt för staden att snabbt kunna åtgärda de framkomlighets- och tillgänglighetsproblem som uppstår.

Som ordningslagen är utformad är det Polismyndigheten som är tillståndsmyndighet och som därmed också innehar tillsynsansvaret för offentlig plats. Kontoret har vid flera tillfällen under de senaste åren, mer systematiskt, polisanmält icke-tillståndsgivna byggsäckar på offentlig plats. Responsen från Polismyndigheten har i stort sett varit densamma vid varje tillfälle – att anmälningarna är lönlösa då dessa brott är svårutredda och polisen behöver prioritera annan brottslighet, samt en vädjan till kontoret att pausa, eller helt avbryta, polisanmälningarna av byggsäckar då den stora mängden överbelastat polisens system. Anmälningarna har i princip lagts ner med vändande post. Stadens enda lagenliga åtgärd att påverka olovligt ianspråktagande av offentlig plats, såsom avsedd i gällande lagstiftning, har därmed visat sig vara verkningslös i praktiken.

Det låga antalet ansökningar om tillstånd för byggsäckar visar att tillståndskravet inte är förankrat hos allmänheten eller att

konsekvensen av att ställa ut en byggsäck utan tillstånd saknar avskräckande effekt. Det faktum att stadens invånare vänder sig till trafikkontoret med klagomål på byggsäckar visar också på en förväntan från allmänheten på att staden ska kunna agera i dessa fall.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom trafikkontoret.

### **Ärendet**

Under 2020 har kontoret åter utrett byggsäcksfrågan, denna gång med fokus på lagrum som angränsar till ordningslagen. Särskilt fokus har lagts på renhållningslagstiftningen där kontoret upplevt en juridisk gråzon i förhållande till ordningslagens bestämmelser. Kontoret har tagit hjälp av stadsledningskontorets juridiska avdelning för att reda ut otydligheter mellan lagstiftningarna. Erfarenhetsutbyte i frågan har också skett i kontakt med andra kommuner och dialog med polisen har åter initierats. Inom ramen för uppdraget har kontoret utrett följande möjligheter till åtgärder:

- **Ändring av Kommunal författningssamling (Kfs) för gångbanerenhållning i syfte att ålägga fastighetsägare ansvar för bortforsling av byggsäckar i anslutning till fastigheten.**

Enligt den 3 § i den så kallade gatu- och renhållningslagen (Lag 1998:814) kan en kommun ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra åtgärder på gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Lagen anger endast i allmänna ordalag vilka slags åtgärder som ligger inom ramen för renhållningen och som kan överlåtas på en fastighetsägare. Men, det är endast renhållningsåtgärder som en kommun annars är skyldig att svara för som kan överlämnas till fastighetsägare. I Stockholms stad finns idag Kfs 1995:47 som bl.a. ålägger fastighetsägare att snö och is som skottas från fastigheter inte får läggas på allmän plats och att isbildning föranledd av smältvatten från fastigheten skyndsamt ska tas bort av fastighetsägaren. Flytt av otillåtna byggsäckar regleras enligt ordningslagen och ingår därmed inte i den kommunala gaturenhållningen. Detta innebär att en sådan åtgärd inte kan åläggas fastighetsägare med stöd av renhållningsbestämmelserna.

- **Trafikkontoret flyttar byggsäckar med stöd av gatu- och renhållningslagen.**

Under det gångna året har kontoret tillsatt resurser och skapat interna processer för hantering av byggsäckar. Inrapporterade byggsäckar som stått uppställda trafikfarligt, varit övergivna eller utgjort sanitär olägenhet har forslats bort av kontorets entreprenörer. Juridiskt sett saknar staden befogenhet att flytta på byggsäckar på offentlig plats då dessa regleras enligt ordningslagen. Kontoret har dock ansett det befogat utifrån rådande situation, men anser inte att den skattefinansierade gaturenhållningen ska vara den primära och långsiktiga lösning på problemet med privata byggsäckar på offentlig plats.

- **Trafikkontoret driver frågan att föreläggande riktas mot byggsäcksföretagen istället för beställaren av byggsäcken.**

Av tredje stycket i 3 kap. 19 § OL framgår att polisen, i fråga om container eller något annat skrymmande föremål som ställts upp på offentlig plats, också kan rikta ett föreläggande mot föremålets ägare även om föremålet ställts upp för annans räkning. Bakgrunden till denna möjlighet är att containerns ägare i många fall råder över var den lämnas och när den hämtas. Den gemene beställaren saknar samtidigt oftast möjligheten att själv flytta en container som ställts upp i strid mot ordningslagen. Huruvida en byggsäck är att anse vara ett *”annat skrymmande föremål”* behöver dock bli rättsligt prövat av Polismyndigheten. En rättslig prövning initieras i detta fall genom att polisanmäla otillåtna byggsäckar för brott mot ordningslagen. Mot bakgrund av polisens tidigare hantering av inkomna polisanmälningar av byggsäckar är förväntad effekt av denna möjlighet inte särskilt stor. Att följa upp och överpröva nedlagda förundersökningar av otillåtna byggsäckar kräver resurstillsättning vilket kontoret inte anser vara skäligt sett till frågans natur och förvaltningens uppdrag i övrigt.

- **Stockholms stad lär av andra kommuners erfarenheter och lösningar i byggsäcksfrågan.**

Under året har kontoret stämt av frågan om otillåtna byggsäckar med två andra storstadskommuner, Göteborg och Malmö, i syfte att dela med sig av erfarenheter sinsemellan. Förvånande nog bedömer varken Göteborg eller Malmö att otillåtna byggsäckar är ett problem. Vad detta ytterst beror på är svårt att svara på. Kontoret vill inte spekulera i orsakerna till detta men inte helt otänkbart kan regionala skillnader på bostadsmarknaden och stadskärnornas utformning och storlek spela en viss roll. I

Stockholms stad är otillåtna byggsäckar främst ett innerstadsproblem.

I Göteborg arbetar dess trafikkontor utifrån en generell tillståndsgivning gentemot container- och återvinningsföretagen. De generella tillstånden söks årsvis hos polisen och företagen vänder sig sedan till Göteborgs stads trafikkontor för att informera om vilka platser som kommer att användas för uppställning av containrar. Enskilda tillstånd behöver därmed inte sökas hos polisen vid varje tillfälle. Denna process är sanktionerad av polisregion Väst. Göteborgs trafikkontor sköter sedan den aktiva tillsynen över containeruppställningarna och har den direkta kontakten med containerföretagen om anmälan för uppställning saknas. Då samma containerföretag även tillhandahåller en stor del av de byggsäckar som också återfinns i detaljhandeln skulle det kunna förklara avsaknaden av byggsäckar placerade på gång- och cykelbanor. Det finns ett väl inarbetat system för hur denna typ av avfall hanteras i Göteborg mellan myndigheter och företag.

Malmö stad arbetade på ett liknande sätt som i Göteborg tills nyligen då polisregion Syd slutade utfärda generella tillståndsbevis. Mörkertalet för otillåtna containrar är stort i Malmö som en följd av polisens revidering av sin tillståndsprozess men byggsäckar är än så länge inget problem i staden.

Polisregion Stockholm har avfärdat förslaget om generella tillstånd mot bakgrund av gällande lagstiftning och rättspraxis. En liknande tillståndshantering som i Göteborg är därför inte möjlig i Stockholms stad.

### **Trafikkontorets synpunkter**

Trafiknämnden fick i budget 2020 i uppdrag att *”ta initiativ till att hitta en lösning för att hanteringen av byggsäckar sker i enlighet med regelverket och att ansvarig kan identifieras”*. Det finns svårigheter för kontoret att ta initiativ till att lösa ett problem *”enligt regelverket”* när kommunen saknar de juridiska förutsättningarna enligt ordningslagen. Lagstiftningen påvisar att det bara är Polismyndigheten, som tillståndsmyndighet, som har befogenhet att säkerställa att *”hanteringen av byggsäckar sker i enlighet med regelverket”*. Ordningens 3 kap 1 § klargör att tillstånd för att ianspråkta en offentlig plats ska sökas hos polisen. Som tillståndsmyndighet tillfaller även tillsynsansvaret för offentlig plats Polismyndigheten. Kommunens roll i tillståndsprozess är i

grunden endast beroende på huruvida sökt plats står under kommunal förvaltning. Därav det kommunala vetot i tillståndprocessen. Söks inget polistillstånd för en verksamhet som är tillståndspliktig enligt ordningslagen kringgåås därmed kommunens möjlighet att påverka stadsbilden.

Försök att ta sig an byggsäcksproblemet med stöd av andra lagstiftningar än ordningslagen har visat sig fruktlösa. Trots den juridiska gråzon kontoret upplever vad gäller gränsdragningen mellan ordningslagen och gatu- och renhållningslagen går det inte att bortse från att otillåtna byggsäckar på offentlig plats regleras enligt ordningslagen. Att luta sig mot gatu- och renhållningslagen för att angripa problemet med dessa byggsäckar har därför inte visat sig vara juridiskt hållbart enligt kontorets efterforskningar. Kontoret har varken juridiskt stöd att själva plocka bort otillåtna byggsäckar på offentlig plats eller föreskriva fastighetsägare att göra detsamma.

I kontakt med andra storstadskommuner har inga nya lärdomar eller erfarenheter kunnat hämtas under det gångna året, som skulle gå att omsätta i handling i Stockholm. Den stora omfattningen av otillåtna byggsäckar på offentlig plats förefaller vara ett problem unikt för Stockholm.

Kontoret anser att utfallet av de möjligheter som utretts enligt budgetuppdraget inneburit att staden nu nått vägs ände i byggsäcksfrågan. Åtskilliga försök att angripa frågan genom åren har landat i samma slutsats som kontoret även kommer fram till med detta tjänsteutlåtande – att stävja otillåten verksamhet på offentlig plats är inte kommunens ansvar enligt gällande lagstiftning.

Samtidigt står det klart att lagstiftningen inte fungerar med nuvarande utformning. I kontakten med polisregion Stockholm har det framgått för kontoret att tillsynen av otillåtna byggsäckar, och annan typ av olovligt nyttjande av offentlig plats, inte kan prioriteras i förhållande till Polismyndighetens övriga uppdrag. Kontoret har förståelse för att Polismyndigheten behöver prioritera andra, för samhället, viktigare frågor. Kontoret menar därför att en ändring av ordningslagen, som ger kommunen möjlighet att beivra otillåten verksamhet på offentlig plats, som står under kommunal förvaltning, vore i allas intresse. Då skulle samtidigt Polismyndigheten kunna rikta sina resurser till mer prioriterade verksamheter.

Trafiknämnden har tidigare fattat beslut om att kontoret ska undersöka frågan om behov av ändringar i ordningslagen. Kontoret kan konstatera att utredningen om hantering av byggsäckar på ett konkret sätt visar på behoven av en ändrad ordningslag.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår trafikkontoret att trafiknämnden gör en hemställan till kommunfullmäktige att uppmana SKR att utreda möjligheterna till en ändring av ordningslagen som ger kommunen möjligheter att agera när offentlig plats tas i anspråk utan tillstånd eller i strid med villkoren för givet tillstånd.

**Slut**