

Anne Hännestrand

Kommunstyrelsen

Remittering av förslag om krav på tillstånd för användningen av pyrotekniska varor i Danderyds kommun

Ärende

Kommunledningskontoret har på kommunstyrelsens uppdrag, som beslutades den 14 juni 2021 (§ 118), utrett förutsättningarna för ett absolut förbud mot användningen av pyrotekniska varor.

Kommunledningskontoret har utrett förutsättningarna och lämnar förslag om krav på tillstånd för användningen av pyrotekniska varor i Danderyds kommun. Förslaget remitteras till tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och Polismyndigheten.

Utredningen visar bland annat att föreskrifter om pyrotekniska varor får införas om de behövs, vilket tekniska nämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden särskilt ska yttra sig över.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott remitterar förslag om krav på tillstånd för pyrotekniska varor i Danderyds kommun till tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och Polismyndigheten med hemställan om svar till kommunstyrelsen senast den 11 oktober 2021. Beslut kan komma att fattas i ärendet, även om remissinstanserna inte inkommer med något svar.

Tekniska nämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden ska särskilt yttra sig över om ett förbud mot, eller krav på tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor *behövs* för hela kommunen.

Anne Hännestrand

Kommunledningskontorets utredning

Kommunstyrelsen har gett kommunledningskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett absolut förbud mot användningen av fyrverkerier och andra pyrotekniska varor.¹

Gällande rätt

Bestämmelsen 3 kap. 7 § 1 st. ordningslagen stadgar att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av Polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Det regleras i 3 kap. 9 § ordningslagen att kommunen får meddela ytterligare föreskrifter som *behövs* för att förhindra att *människors hälsa eller egendom skadas* till följd av användningen av pyrotekniska varor.

Av lagkommentar och förarbeten framgår följande. Med pyrotekniska varor avses raketer, smällare och andra fyrverkeri-artiklar. Med skada menas både fysisk och psykisk skada. Begreppet *egendom* inkluderar husdjur.² Användningen av störande pyrotekniska varor innebär risker för personers somatiska och psykiska hälsa. Risken för skada och olägenhet bedöms föreligga vid större folksamlingar. Konsumentverket har anfört att socialt välbefinnande måste beaktas, till exempel att personer ska kunna vistas och förflytta sig utomhus utan att bli störda av fyrverkerier. I undantagsfall får kommunen förbjuda, eller kräva tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor vid särskilt *känsliga* och geografiskt begränsade områden som till exempel sjukhus, vårdhem, innetorg eller liknande. Bestämmelsen 3 kap. 9 § ordningslagen ger möjlighet att meddela föreskrifter som sträcker sig längre och är mer preciserade än 3 kap. 7 § ordningslagen.³

Av 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen framgår att föreskrifter inte får lägga *onödigt tvång* på allmänheten eller annars göra *obefogade inskränkningar* i den enskildes *frihet*.

Samhällsutvecklingen kan komma att leda till nya ordningsföreskrifter. Det är angeläget att kommuner endast inför ordningsföreskrifter som verkligen behövs, och att förbud eller påbud begränsas till sådana områden där ett verkligt behov föreligger.⁴

¹ Kommunstyrelsens sammanträde den 14 juni 2021, § 118.

² Jfr. 3 kap. 7 och 9 §§ ordningslagen, Norstedts Juridik lagkommentar av Kazimir Åberg.

³ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 282–284.

⁴ Prop. 1992/93:210 s. 140–142.

Anne Hännestrand

Allmänna lokala ordningsföreskrifter i Danderyds kommun

Den nu gällande 19 § allmänna lokala ordningsföreskrifter i Danderyds kommun stadgar att det är förbjudet att använda pyrotekniska varor närmare än 200 meter från byggnader inom sjukhusområdet Danderyds sjukhus, offentlig plats inom centrumbyggnaden i Mörby centrum, Annebergsgården, Tallgården, Klingsta äldreboende, Kevinge bostäder och Stocksundsgården.

Av 22 § framgår att penningböter kan utdömas för den som bryter mot bestämmelsen.

Andra kommuners föreskrifter

Det har hänt att kommuner som infört förbud mot, eller krav på tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor fått sina föreskrifter upphäva, till exempel enligt följande.

- Nynäshamns kommun beslutade om *förbud* för användning av pyrotekniska varor i centrum. Länsstyrelsen upphävde beslutet då det inte var visat att centrumområdet var en sådan *känslig* plats.⁵
- Mörbylånga kommun beslutade att *tillstånd* krävdes för användningen av pyrotekniska varor. Länsstyrelsen accepterade föreskriften. Emellertid överklagades ärendet till förvaltningsrätten, som upphävde beslutet, då tillståndskravet bedömdes lägga onödigt tvång på allmänheten och var en obefogad inskränkning i den enskildes frihet.⁶

I vissa fall har förbud mot, eller krav på tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor funnits lagenliga, till exempel enligt följande.

- Täby kommuns ordningsföreskrifter⁷ stadgar att användningen av pyrotekniska varor *endast ska vara* tillåten på påskafton, valborgsmässoafton och nyårsafton från klockan 16.00-01.00. Inom ett stort område runt Täby centrum krävs *tillstånd*. Länsstyrelsen godkände föreskriften och menade att den inte stred mot lagen.⁸
- Östhammars kommun beslutade att användningen av pyrotekniska varor *bara skulle tillåtas* på påskafton, valborgsmässoafton och nyårsafton kl.12.00-02.00. Under övriga tider på året skulle krävas

⁵ Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 2 maj 2016, ärende 213-14186-2016. Att enskilda individer tidigare år hanterat pyrotekniska varor omdömeslöst var i sig inte ett tillräckligt skäl att låta förbudet gälla.

⁶ Förvaltningsrätten i Växjö den 25 mars 2015, mål 3927-14; jfr. 3 kap. 12 § ordningslagen.

⁷ Lokala ordningsföreskrifter för Täby kommun, beslutad i kommunfullmäktige den 2 november 2015, § 143, senast reviderad i kommunfullmäktige 14 december 2020, § 261.

⁸ Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 21 oktober 2013, ärende 2132-34139-2013.

Anne Hännestrand

Polismyndighetens tillstånd. Länsstyrelsen upphävde beslutet med invändningen att bestämmelsen avseende högtiderna kunde tolkas som en lättnad i förhållande till 3 kap. 7 § ordningslagen som kräver Polismyndighetens tillstånd i vissa fall.⁹ Beslutet upphävdes inte på grund av tillståndskravet som sådant, varför det får förstås som att Länsstyrelsen accepterade kravet på tillstånd i sig. Östhammars kommun justerade sen sin bestämmelse till att endast omfatta offentlig plats, och lade till att 3 kap. 7 § ordningslagen skulle beaktas. Detta godkändes av Länsstyrelsen.

Södertälje kommun med fjorton (14) andra kommuner har skickat en hemställan till Regeringskansliet med krav på förbud mot fyrverkeriförsäljning och privat användning av fyrverkerier.¹⁰

Överväganden

Användningen av pyrotekniska varor har varit ifrågasatt under en längre tid, främst med argument som till exempel följande.¹¹

- Användningen av pyrotekniska varor utgör
 - en risk för att människors hälsa skadas, både för den som använder den pyrotekniska varan och för andra personer,
 - en risk för skada på egendom, till exempel husdjur som skadas eller dör,
 - en risk för skada på egendom genom bränder, och risk för bränder i övrigt,
 - en risk för höga ljudnivåer,
 - en risk för nedskräpning, utsläpp av tungmetaller och farliga ämnen,
 - en risk för att pyrotekniska varor används i andra sammanhang än det avsedda,
 - en risk för att vilda djur dör eller skadas, och en risk för skada på naturen.
- Det är förlegat att riskera sin och andras hälsa eller egendom, i syfte att underhålla.
- Det finns sundare alternativ, som till exempel lasershower.

⁹ Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 9 maj 2019, ärende 213-3401-2019.

¹⁰ Södertälje kommuns hemställan med rubriken *Krav på totalförbud för privatpersoner att använda fyrverkerier, samt förbud mot all fyrverkeriförsäljning i Sverige* till Regeringskansliet daterad den 24 augusti 2020. Kommunerna som stod bakom kravet: Södertälje kommun, Båstad kommun, Falkenberg kommun, Karlshamn kommun, Klippan kommun, Kristinehamn kommun, Malung/Salen kommun, Norberg kommun, Nybro kommun, Nykvarn kommun, Olofström kommun, Omst kommun, Strömstad kommun, Trelleborg kommun och Vetlanda kommun. Kommunerna ansåg att 3 kap. 12 § ordningslagen hindrade dem från att själva förbjuda detta.

¹¹ Kommunledningskontoret gör ingen egen utredning eller bedömning av dessa risker.

Anne Hännestrand

Det har skett en uppstramning i hur pyrotekniska varor får användas sedan millennieskiftet. Det krävs numera tillstånd och utbildning för att använda smällare (2001), fyratums stjärnrör (2009), raketer med krutvikt på över 75 gram (2014) och raketer på pinne (2019).¹² Det kan hävdas att användningen av pyrotekniska varor på en statlig nivå setts över, och på så sätt hanterats. Det visar också på att synen på användningen av pyrotekniska varor förändrats med tiden. Användningen av pyrotekniska varor är inte längre lika självklar. Samhällsutveckling får leda till nya föreskrifter.¹³

Det finns kommuner som både har förbud mot, och krav på tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor, samt kommuner som fått sina förbud och krav på tillstånd upphävida. Under dessa förhållanden går det inte att dra några generella slutsatser och en viss försiktig hållning bör då intas.

Metod

Kommunen har att ta ställning till om förbud mot, eller krav på tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor ska införas i kommunens allmänna lokala ordningsföreskrifter, genom denna metod.

1. *Behövs föreskriften för att förhindra att människors hälsa och egendom skadas?*¹⁴

Föreskriften måste behövas för att förhindra människors hälsa och egendom skadas, för att vara laglig, enligt 3 kap. 9 § ordningslagen.

2. *Lägger föreskriften onödigt tvång på allmänheten eller gör obefogade inskränkningar på den enskildes frihet?*¹⁵

Föreskriften är inte laglig om den lägger onödigt tvång på allmänheten eller gör obefogade inskränkningar på den enskildes frihet, enligt 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen.

Bedömning

Nedan gör kommunledningskontoret en bedömning utifrån metoden ovan.

¹² Jfr. förordning (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor och MSBFS 2019:1.

¹³ Prop. 1992/93:210 s. 140–142.

¹⁴ Jfr. 3 kap. 9 § ordningslagen.

¹⁵ Jfr. 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen.

Anne Hännestrand

1. *Behövs föreskriften för att förhindra att människors hälsa och egendom skadas?*¹⁶

Tekniska nämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden får särskilt yttra sig över behovet av ett förbud mot, eller tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor i Danderyds kommun.

Värt att tydliggöra är att bestämmelsen 3 kap. 9 § ordningslagen inte är till sin lydelse begränsad till att endast gälla på ett *geografiskt begränsat känsligt område* som till exempel vid ett sjukhus.¹⁷ Bestämmelsen 3 kap. 9 § ordningslagen begränsas – genom att ställa sådana krav på att föreskriften ska gälla på geografiskt begränsade känsliga områden – på ett något svårförståeligt sätt. En begränsning till ett visst område är fullt begriplig när den gäller till exempel 3 kap. 8 § ordningslagen, vilken förutsätter att föreskriften ska gälla på *offentlig plats*, men någon sådan begränsning till ett visst område finns likväl inte i 3 kap. 9 § ordningslagen. Föreskrifter om pyrotekniska varor borde istället få meddelas *om de behövs*, i enlighet med rekvisiten i 3 kap. 9 § ordningslagen. Det är lagtexten som utgör själva rättsregeln och lagtexten är hierarkiskt överordnad, till exempel förarbeten.

Det kan vidare hävdas att det ryms inom det kommunala självstyret att avgöra om föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor *behövs*.

2. *Lägger bestämmelsen onödigt tvång på allmänheten eller gör obefogade inskränkningar på den enskildes frihet?*¹⁸

I sådana fall remissomgången under punkten 1 visar att föreskrifter om förbud mot, eller tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor *behövs* för att *förhindra att människors hälsa eller egendom skadas* till följd av användningen av pyrotekniska varor – borde också kunna hävdas att föreskriften per automatik inte kan anses lägga *onödigt tvång* på allmänheten eller göra *obefogade* inskränkningar i den enskildes *frihet*.¹⁹ Föreskriften i sådant fall räddar ju människors hälsa och egendom från skada, oavsett om föreskriften är begränsad till ett mindre eller större område.²⁰ En föreskrift som räddar människors hälsa torde knappast kunna vara varken onödig eller obefogad.

Föreskriftens syfte i sådant fall – att skydda personers hälsa och egendom från skada – borde också överväga den enskildes eventuella *frihet* att få

¹⁶ Jfr. 3 kap. 9 § ordningslagen.

¹⁷ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 282–284.

¹⁸ Jfr. 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen.

¹⁹ Jfr. 3 kap. 9 och 12 §§ ordningslagen.

²⁰ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 140–142.

Anne Hännestrand

använda pyrotekniska varor. Den samhällsutveckling som här skett får leda till nya föreskrifter.²¹

Även Södertälje kommuns och flera andra kommuners hemställan till Regeringskansliet med krav på förbud mot fyrverkeriförsäljning och privat användning av fyrverkerier²² visar på att en samhällsförändring skett, och att det är angeläget att kommunen får vidta de instrument som finns till hands för att värna om sina kommunmedlemmars hälsa och egendom.

Sammanfattningsvis

- Vid en djärvare tolkning införs en föreskrift med förbud för användningen av pyrotekniska varor inom Danderyds kommun. Vid en något mer försiktig tolkning införs istället ett krav på tillstånd. Föreskrifter kan införas om de *behövs*. Dessa alternativ kan tänkas med eller utan undantag för nyårsafton, det mindre ingripande alternativet är att användningen av pyrotekniska varor tillåts på nyårsafton.
- Vid en än mer försiktig tolkning kan förbud alternativt krav på tillstånd begränsas till vissa geografiskt *känsliga* och avgränsade områden.²³

Kommunledningskontorets förslag

Förarbetena stadgar att föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ordningslagen har ett sådant nära samband med de allmänna lokala ordningsföreskrifterna enligt 3 kap. 8 § ordningslagen, så att föreskrifter om pyrotekniska varor kan tas in i ordningsföreskrifterna.²⁴

När 19 § allmänna lokala ordningsföreskrifter i Danderyds kommun ändå revideras kan orden ”*offentlig plats inom centrumbyggnaden*” utgå. Bestämmelsen 3 kap. 9 § ordningslagen kräver inte att föreskriften gäller på offentlig plats. Språket blir också enklare. Bestämmelserna i 3 kap. 7 § ordningslagen, som kräver Polismyndighetens tillstånd i vissa fall, måste beaktas även om undantag beviljats för nyårsafton.²⁵ Förslagsvis lämnas 22 § allmänna lokala ordningsföreskrifter – att den som bryter mot 19 § kan dömas till penningböter – oförändrad.

²¹ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 140–142.

²² Södertälje kommuns med flera hemställan med rubriken *Krav på totalförbud för privatpersoner att använda fyrverkerier, samt förbud mot all fyrverkeriförsäljning i Sverige* till Regeringskansliet daterad den 24 augusti 2020.

²³ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 284–284.

²⁴ Prop. 1992/93:210 s. 142.

²⁵ Jfr. Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 9 maj 2019, ärende 213-3401-2019.



Anne Hännestrand

Under förutsättning att det under remissomgången blir utrett att tillstånd för användningen av pyrotekniska varor *behövs* för hela kommunen föreslår kommunledningskontoret att en sådan föreskrift införs, med undantag för nyårsafton, enligt följande.

<i>Nuvarande lydelse 19 §</i>	<i>Föreslagen lydelse 19 §</i>
<i>Det är förbjudet att använda pyrotekniska varor närmare än 200 meter från byggnader inom sjukhusområdet Danderyds sjukhus, offentlig plats inom centrumbyggnaden i Mörby centrum, Annebergsgården, Tallgården, Klingsta äldreboende, Kevinge bostäder och Stocksundsgården.</i>	<i>All användning av pyrotekniska varor kräver Polismyndighetens tillstånd. Vad som sägs i första meningen gäller ej på nyårsafton kl. 22-01, men även då måste 3 kap. 7 § ordningslagen (1993:1617) beaktas.</i> <i>Oavsett vad som anges i stycke 1 är det förbjudet att använda pyrotekniska varor närmare än 200 meter från byggnader inom sjukhusområdet Danderyds sjukhus, i Mörby centrum, Annebergsgården, Tallgården, Klingsta äldreboende, Kevinge bostäder och Stocksundsgården.</i>

Tidsplan, remiss med mera

Kommunledningskontoret bedömer att framtaget förslag ska skickas på remiss till tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och Polismyndigheten med hemställan om **svaret senast den 11 oktober 2021**.²⁶ Beslut kan komma att fattas i ärendet, även om remissinstanserna inte inkommer med något svar. Tekniska nämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden ombeds särskilt att yttra sig om ett förbud mot, eller krav på tillstånd för, användningen av pyrotekniska varor *behövs* för hela kommunen.

Avsikten är att ärendet ska hanteras i fullmäktige den 13 december 2021.

Anmälan av antagande, ändring eller upphävande av föreskrift måste omedelbart anmälas till länsstyrelsen.²⁷ Eventuell beslutad föreskrift träder i kraft den 15 januari 2022, eller vid senare datum när Länsstyrelsen fastställt föreskriften.

²⁶ Tjänsteutlåtande med sammanställningen av remissvar måste förannämas till kommunstyrelsens arbetsutskott senast den 22 oktober 2021, varför tidsfristen måste bli något kortare än vad kommunstyrelsen givit i uppdrag.

²⁷ 3 kap. 13 § ordningslagen.

Anne Hännestrand

Ekonomiska konsekvenser

En ändring i allmänna lokala ordningsföreskrifter hanteras inom kommunstyrelsens budgetramar.

Johan Lindberg
KommundirektörJohan Nordenmark
Administrativ chef

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Remittering av förslag om krav på tillstånd för användningen av pyrotekniska varor i Danderyds kommun
2. Alternativ för revidering av 19 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun
3. Kommunstyrelsens beslut den 16 juni 2021, § 118

Expedieras
Tekniska nämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Polismyndigheten