

Dnr 110-2018/2016

Från: Susanne Zwaveling <susanne.zwaveling@regeringskansliet.se>
Skickat: den 14 december 2016 12:16
Till: kommun@linkoping.se; kommun@ljusdal.se; lulea.kommun@lulea.se; registrator@lysekil.se; registratorsfunktionen.stk@malmo.se; kommun@malung-salen.se; stad@molndal.se; norrkoping.kommun@norrkoping.se; norrtalje.kommun@norrtalje.se; kommun@nykoping.se; orustkommun@orust.se; rattvik@rattvik.se; kommunledningskontoret@simrishamn.se; kansli@skurup.se; kommunstyrelsen@skovde.se; kommun@stenungsund.se; Funktion Kommunstyrelsen; kommun@stromstad.se; sodertalje.kommun@sodertalje.se; ks.diarium@tanum.se; kommun@tjorn.se; kommunen@uddevalla.se; umea.kommun@umea.se; vansbro.kommun@vansbro.se; ks@kommunen.varberg.se; vindeln.kommun@vindeln.se; varmdo.kommun@varmdo.se; kommunen@varnamo.se; vasterviks.kommun@vastervik.se; kundtjanst@are.se; kommunstyrelsen@ostersund.se; office@avfallsverige.se; info@friluftsförbundet.se; repainfo@ftiab.se; anna.wahlin@gvc.gu.se; info@jordensvanner.se; remisser@naturskyddsforeningen.se; info@hsr.se; info@svenskdagligvaruhandel.se; info@svenskhandel.se; medlem@jagareförbundet.se; magnus.ling@stfturist.se; info@svensktfriluftsliv.se; remisser; info@skl.se; info@sverigeskonsumenter.se; info@Visita.se; info@wwf.se; post@vastkuststiftelsen.se; britten.sahlestrom@recycling.se; kansliet@skargardsstiftelsen.se
Ämne: Remiss Naturvårdsverkets redovisning för åtgärder för minskad nedskräpning
Bifogade filer: ru-minskad-nedskrapning-2016-10-27.pdf; Remiss Naturvårdsverkets redovisning för åtgärder för minskad nedskräpning.pdf

Prioritet: Hög

Hej!

Härmed remitteras Remiss av Naturvårdsverkets redovisning för åtgärder för minskad nedskräpning. Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet **senast den 31 mars 2017**. Vi ser helst att svaren skickas i elektronisk form (word- och pdf-format)

till: m.registrator@regeringskansliet.se med kopia till malin.johansson@regeringskansliet.se.

Frågor under remisstiden besvaras av Malin Johansson tel. 08-405 55 957.

E.u.

Susanne Zwaveling
M/Ke

10-20-2011



Miljö- och energidepartementet
Kemikalieenheten
Malin Johansson

Naturvårdsverkets redovisning för åtgärder för minskad nedskräpning

Remissinstanser

- 1 Bolagsverket
- 2 Domstolsverket
- 3 Förvaltningsrätten i Göteborg
- 4 Havs- och vattenmyndigheten
- 5 Kemikalieinspektionen
- 6 Konkurrensverket
- 7 Länsstyrelsen i Hallands län
- 8 Länsstyrelsen i Skåne län
- 9 Länsstyrelsen i Stockholms län
- 10 Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 11 Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- 12 Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
- 13 Naturvårdsverket
- 14 Polismyndigheten
- 15 Regelrådet
- 16 Åklagarmyndigheten
- 17 Ale kommun
- 18 Arvika kommun
- 19 Bjurholms kommun

- 20 Borås kommun
- 21 Botkyrka kommun
- 22 Båstads kommun
- 23 Dals-Eds kommun
- 24 Enköpings kommun
- 25 Eskilstuna kommun
- 26 Falköpings kommun
- 27 Flens kommun
- 28 Gotlands kommun
- 29 Gävle kommun
- 30 Göteborgs kommun
- 31 Hallsbergs kommun
- 32 Halmstads kommun
- 33 Haparanda kommun
- 34 Helsingborgs kommun
- 35 Hjo kommun
- 36 Härjedalens kommun
- 37 Hässleholms kommun
- 38 Jönköpings kommun
- 39 Kalmar kommun
- 40 Karlskrona kommun
- 41 Kungsbacka kommun
- 42 Kungälv kommun
- 43 Linköpings kommun
- 44 Ljusdal kommun
- 45 Luleå kommun
- 46 Lysekils kommun
- 47 Malmö kommun
- 48 Malung-Sälen kommun
- 49 Mölndals kommun

- 50 Norrköpings kommun
- 51 Norrtälje kommun
- 52 Nyköpings kommun
- 53 Orust kommun
- 54 Rättviks kommun
- 55 Simrishamns kommun
- 56 Skurups kommun
- 57 Skövde kommun
- 58 Stenungsunds kommun
- 59 Stockholms kommun
- 60 Strömstads kommun
- 61 Södertälje kommun
- 62 Tanums kommun
- 63 Tjörns kommun
- 64 Uddevalla kommun
- 65 Umeå kommun
- 66 Vansbro kommun
- 67 Varbergs kommun
- 68 Vindelns kommun
- 69 Värmdö kommun
- 70 Värnamo kommun
- 71 Västerviks kommun
- 72 Åre kommun
- 73 Östersunds kommun
- 74 Avfall Sverige
- 75 Friluftsförbundet
- 76 Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTIAB)
- 77 Göteborgs universitets Marina Forskningscentrum
- 78 Miljöförbundet Jordens Vänner
- 79 Naturskyddsföreningen

- 80 Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län
- 81 Stiftelsen Håll Sverige Rent
- 82 Svensk Dagligvaruhandel
- 83 Svensk Handel
- 84 Svenska Jägarförbundet
- 85 Svenska Turistföreningen
- 86 Svenskt Friluftsliv
- 87 Svenskt Näringsliv
- 88 Sveriges kommuner och landsting
- 89 Sveriges Konsumenter
- 90 Visita
- 91 Världsnaturfonden WWF
- 92 Västkuststiftelsen
- 93 Återvinningsindustrierna

Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet **senast den 31 mars 2017**. Vi ser helst att svaren skickas i elektronisk form (word- och pdf-format) till: m.registrator@regeringskansliet.se med kopia till malin.johansson@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner eller beställas från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se. På webbplatsen finns även det remitterade materialet tillgängligt. När svarstiden för remissen gått ut, publiceras alla remissyttranden som kommit in på www.regeringen.se.

Frågor under remisstiden besvaras av Malin Johansson tel. 08-405 55 957.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials 'BD' followed by a long horizontal stroke.

Björn Dufva
Departementsråd



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Skrivelse

2016-10-27

Ärendenr:

NV-00101-16

Åtgärder för minskad nedskräpning

BESÖK: STOCKHOLM - VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND - FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
KIRUNA - KASERNGATAN 14
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

INNEHÅLL	2
SAMMANFATTNING	4
1 INLEDNING	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Genomförande	7
1.3 Andra pågående regeringsuppdrag	7
1.4 Allmänt om regelverket	8
1.5 Nedskräpning	8
2 NEDSKRÄPNINGSBOTEN	10
2.1 Nedskräpning – regelverk	10
2.1.1 Straffbestämmelser	10
2.1.2 Skälen till införande av brottstypen nedskräpningsförseelse	11
2.1.3 Ringa nedskräpning är inte straffbart	11
2.2 Nedskräpningsboten i praktiken	13
2.2.1 Användningen av nedskräpningsboten	13
2.2.2 Operativa erfarenheter från polisen	15
2.3 Samband mellan nedskräpningsboten och nedskräpning	16
2.4 Möjliga förändringar	16
2.4.1 Böter även för ringa nedskräpning?	17
2.4.2 Höja bötesbeloppet	18
2.4.3 Polisens användning av nedskräpningsboten	18
2.4.4 Administrativa sanktioner	18
2.5 Slutsatser	20
3 NATIONELLT FÖREBYGGANDEARBETE	22
3.1 Exempel på nationellt förebyggandearbete mot nedskräpning	22
3.2 Nationella aktörer som arbetar med att förebygga nedskräpning	24
3.2.1 Huvudansvar hos statliga myndigheter	24
3.2.2 Huvudansvar hos civila aktörer med eller utan statligt bidrag	24
3.2.3 Huvudansvar hos producenterna	26
3.2.4 Finansiering av aktörerna	27
3.3 Finansiering av attityd- och beteendefrågor	27
3.3.1 Finansieringsalternativ	27
3.4 Slutsatser	29

4	FINANSIERINGSFORMER FÖR MARINT SKRÄP	30
4.1	Problembild	30
4.2	Kommunernas kostnader för strandstädning	32
4.3	Statlig finansiering av strandstädning	33
4.3.1	Nuvarande statlig finansiering	33
4.3.2	Finansieringsalternativ	33
4.4	Andra finansieringsformer av strandstädning	37
4.4.1	Producentansvar	37
4.5	Slutsatser	37
5	ÄNDRING I LAGEN OM GATURENHÅLLNING OCH SKYLTNING	39
5.1	Bakgrund	39
5.1.1	Ansaret för renhållning enligt miljöbalken	39
5.1.2	Ansaret för renhållning enligt gaturenhållningslagen	40
5.1.3	Övrig lagstiftning	41
5.2	Problem med gaturenhållningslagen	42
5.2.1	Nedskräpning åtgärdas inte på grund svårtolkad lagstiftning	42
5.2.2	Renhållning utförs inte till förmån för växter, djur och naturmiljön	42
5.2.3	Övriga problem med gaturenhållningslagen	43
5.3	Referensalternativ	43
5.4	Förslag på ändringar	43
5.4.1	Växt- och djurliv och naturmiljön ska tillmätas större betydelse	44
5.4.2	Förenklad lagstiftning och tydligare ansvarsfördelning	45
5.4.3	Lagen bör ses över i sin helhet	47
5.5	Konsekvenser av föreslagna förändringar	48
5.5.1	Kommuner	49
5.5.2	Fastighetsägare	50
5.5.3	Växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt	50
5.5.4	Friluftsliv och turismnäring	50
5.6	Slutsatser	53
6	REFERENSER	54

Sammanfattning

Det är förbjudet att skräpa ner

I Sverige är all form av nedskräpning förbjuden. Trots det upplever många att nedskräpningen har ökat. Skräpiga miljöer upplevs som otrevliga och otrygga av många människor och kommuner och statliga myndigheter lägger varje år stora summor på att städa. Nedskräpning medför skador på växt- och djurliv, både på land och i vatten, och kan ha negativ påverkan både på människors vistelse i naturen och på turistnäringen. Att nedskräpning har flera och betydande negativa konsekvenser är alltså tydligt. En kvantifiering av dessa negativa konsekvenser och även av den faktiska nedskräpningens omfattning samt de problem den medför saknas dock i stor utsträckning.

Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera nedskräpningsbottens styreffekt för att minska nedskräpningen och vid behov lämna förslag på nödvändiga förändringar samt att utreda och föreslå hur det nationella förebyggande arbetet mot nedskräpning kan säkerställas. I uppdraget ingår också att utreda om kompletterande finansieringsformer och/eller åtgärder för omhändertagande av marint skräp på stränder behövs, och i så fall föreslå olika alternativ samt att utreda och föreslå hur lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning kan ändras så att kommunerna får ansvar för att beakta miljöaspekter i naturmiljöer och utföra renhållning även inom sådana områden.

Naturvårdsverkets förslag

Extra medel till strandstädning behövs på Bohuskusten

Problemen med marin nedskräpning intar en särställning på Bohuskusten. De skräpmätningar som gjorts visar att det flyter i land lika mycket skräp på Bohuskustens stränder som på havsstränderna i resten av Sverige varje år. Eftersom kuststräckan är hårt drabbad av ilandflutet skräp, vilket innebär att kommunerna här får höga kostnader för strandstädning jämfört med andra kommuner bedömer Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att det finns ett behov av extra medel till städning av stränder längs Bohuskusten. I dagsläget bedömer Naturvårdsverket att en statlig finansiering av strandstädning är den mest framkomliga vägen, eftersom problemet är regionalt och skräpet till övervägande del är ilandflutet. Däremot ser Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte något behov av nya finansieringsformer för marin nedskräpning utöver befintliga anslag.

Kommunens ansvar enligt gaturenhållningslagen föreslås motverka skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt

Kommunens renhållningsåtgärder utgår idag i huvudsak ifrån att olägenheter för människors hälsa ska hindras samt att krav som kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet ska uppfyllas. Naturvårdsverket föreslår att kommunens ansvar för renhållning utökas till att även skada på växt- och djurliv

och naturmiljön i övrigt ska undvikas i skälig utsträckning. Detta kan förväntas medföra ökade kostnader för renhållning för kommunerna, hur stora är dock inte utan vidare underlag möjligt att bedöma.

Kommunens ansvar utanför detaljplan föreslås förstärkas och förtydligas

Det finns idag en osäkerhet kring gränsdragning för när kommuner, fastighetsägare eller andra aktörer är ansvariga för att städa på allmänrättsligt tillgänglig plats utanför detaljplanelagt område. Naturvårdsverkets uppfattning är att kommunens ansvar är mer långtgående än vad de i vissa fall anser sig ha. Vi föreslår att ansvaret förstärks. Vi föreslår också att man i samband med ändringar av 4 § förtydligar innebörden av kommunens sekundära ansvar och gränsdragningen för det i en författningskommentar till 4 §. Ett förstärkt och förtydligat kommunalt ansvar kan komma att medföra ökade kostnader för renhållning för de kommuner som idag inte tar sitt ansvar fullt ut.

Hela gaturenhållningslagen bör ses över

Lagen om gaturenhållning och skyltning reglerar frågor av tämligen blandad karaktär – den är ålderdomligt utformad, är delvis svårläst och har otillräcklig reglering för vissa frågor. Naturvårdsverket anser därför att en total översyn av lagen vore lämplig.

Naturvårdsverkets överväganden

Naturvårdsverket har även belyst nedskräpningsbotens syfte och användning och beskrivit nationellt förebyggandearbete. Här föreslås inga förändringar.

Nedskräpningsboten

När det gäller nedskräpningsboten konstaterar Naturvårdsverket att det är svårt att se samband mellan nedskräpningsbot och minskad nedskräpning, detta både på grund av otillräckligt dataunderlag och på svårigheten att skilja ut just botens effekt bland andra faktorer. Ordningsboten har sin styrka i signalvärdet, att den förenklar polisens arbete och avlastar rättssystemet, vilket var syftet med införandet.

Naturvårdsverket anser att det är olämpligt att införa administrativa sanktioner (typ miljöstraffsavgift) bl.a. då det idag inte finns någon naturlig tillsynsmyndighet. Det skulle i praktiken förutsätta en ny yrkesgrupp vars arbetsuppgift skulle likna polismyndighetens.

Att slänga cigarettfimpar är förbjudet, men mycket vanligt förekommande och påverkar trivselen negativt. Men för att det ska anses vara motiverat och proportionerligt att utöka det straffbara området – det vill säga att bötfälla nedskräpning med småskräp så som fimpar – behövs enligt Naturvårdsverket ett underlag som tydligare än dagens visar på risken för skada på miljön.

Nationellt förebyggandearbete

Av de exempel på nationellt förebyggandearbete som berörts i redovisningen så anser Naturvårdsverket att arbetet i dagsläget är säkerställt i den omfattning som behövs.

Mot bakgrund av de pågående förhandlingarna i EU om en utökning av producentansvaret ser Naturvårdsverket det som mindre lämpligt att nu föreslå en finansiering av attityd- och beteendefrågor som senare blir svår att ändra på.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

I regeringsbrevet för budgetåret 2016 ges Naturvårdsverket i uppdrag att:

1. utvärdera nedskräpningsbotens styreffekt för att minska nedskräpningen och vid behov lämna förslag på nödvändiga förändringar,
2. utreda och föreslå hur det nationella förebyggandearbetet mot nedskräpning kan säkerställas,
3. utreda om kompletterande finansieringsformer och/eller åtgärder för omhändertagande av marint skräp på stränder behövs, och i så fall föreslå olika alternativ, och
4. utreda och föreslå hur lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning kan ändras så att kommunerna får ansvar för att beakta miljöaspekter i naturmiljöer och utföra renhållning även inom sådana områden.

Under uppdraget ska Naturvårdsverket föra en dialog med berörda myndigheter och aktörer, däribland särskilt med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten avseende delen om nedskräpningsboten, respektive med Havs- och vattenmyndigheten avseende delen om marin nedskräpning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2016 till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet).

1.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp på Naturvårdsverket. Gruppen har bestått av Emma Sjöberg, Linda Hellblom, Maria Ivarsson och Ulrika Hagbarth projektledare. Avsnittet om nedskräpningsboten har tagits fram tillsammans med Polis- och Åklagarmyndigheterna samt Brottförebyggandet Rådet (BRÅ). Delen om marint skräp på stränderna har stämts av med Havs- och vattenmyndigheten. Flera kontakter har tagits med Håll Sverige Rent och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Andra myndigheter, frivilligorganisationer, kommuner m.fl. aktörer har medverkat i ett möte som Naturvårdsverket arrangerade den 17 juni 2016. De synpunkter som kom in under och efter mötet har beaktats.

1.3 Andra pågående regeringsuppdrag

På Naturvårdsverket drivs ett aktivt avfallsarbete och myndigheten har även flera pågående regeringsuppdrag inom området. Angränsande regeringsuppdrag som följts under arbetet med detta uppdrag är: Information om allemansrätten, Uppdrag att identifiera och föreslå åtgärder mot utsläpp av mikroplaster i havet från viktiga källor i Sverige och Reviderad nationell avfallsplan inklusive programmet för förebyggande av avfall.

1.4 Allmänt om regelverket

I Sverige är all form av nedskräpning förbjuden. Regler om avfall finns i miljöbalken och i ett antal speciallagar. Nedan följer en beskrivning av det allmänna regelverk som i huvudsak har betydelse för nedskräpning. En utförligare beskrivning finns i kapitel 2.

Förbudet mot nedskräpning

I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser om avfall. Av 15 kap. 26 § miljöbalken framgår att ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Bestämmelsen innebär ett allmänt förbud mot nedskräpning, den riktar sig till alla och avser såväl gatumark och tomter som naturområden. Medskräp avses både små och stora föremål. Skräp i lagens mening kan alltså utgöras av såväl bilar och byggavfall, som glas, papper, engångsgrillar eller cigarettfimpar.

Avfallsinnehavarens ansvar

I 15 kap. 11 § miljöbalken regleras stadgas ett ansvar för den som innehar avfall. Den som innehar avfall är skyldig att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, samt att hantera det i enlighet med avfallshierarkin enligt 15 kap. 10 § och 2 kap. 5 § miljöbalken.

1.5 Nedskräpning

Enligt Håll Sverige Rents medborgarundersökning 2014–2015 upplever nästan 70 % av de tillfrågade att nedskräpningen i kommunerna har ökat under de senaste åren. Ungefär lika många tycker att nedskräpning är ett problem i kommunen.¹ Nedskräpning medför många negativa konsekvenser och berör hela hållbarhetsbegreppet eftersom konsekvenserna är både miljömässiga, sociala och ekonomiska. Nedskräpning medför skador på växt- och djurliv, både på land och i vatten. Samtidigt upplevs nedskräpade miljöer som otrygga och otrygga av många människor och studier visar att redan nedskräpade miljöer lockar till ytterligare nedskräpning eller skadegörelse i form av graffiti eller krossade fönster. Nedskräpningen kan ha negativ påverkan både på människors vistelse i naturen och på turistnäringen. Kommuner och statliga myndigheter lägger varje år stora summor på att städa. Det är tydligt att nedskräpning medför flera och betydande negativa konsekvenser. En kvantifiering av dessa, den faktiska nedskräpningen och de problem den medför saknas dock i stort sett.

Varje år genomför Håll Sverige Rent tillsammans med ett antal kommuner skräpmätningar för att mäta skräp i stadsmiljö, detta med hjälp av en metod som tagits fram av Statistiska Centralbyrån (SCB). Den senaste mätningen visar på ökade

¹ Håll Sverige Rent, 2016. Skräpprapporten 2016.

mängder, vilket innebär att en långvarig trend med minskad nedskräpning ser ut att ha brutits.² De kommuner som genomför skräpmätningar arbetar ofta aktivt med nedskräpningsfrågan och kan därmed inte sägas utgöra ett representativt urval. Det går alltså inte att överföra resultaten av mätningarna till nationell nivå.

² Håll Sverige Rent, 2016. Skräpprapporten 2016.

2 Nedskräpningsboten

I uppdraget till Naturvårdsverket står det att myndigheten ska utvärdera nedskräpningsbotens styreffekt för att minska nedskräpningen och vid behov lämna förslag på nödvändiga förändringar.

Vi har i denna del därför i huvudsak diskuterat nedskräpningsboten.

2.1 Nedskräpning – regelverk

2.1.1 Straffbestämmelser

Som nämnts i avsnitt 1.4 är all form av nedskräpning förbjuden. De gärningar man kan straffas för (det straffbara området) är uppdelade i nedskräpning respektive det lindrigare brottet nedskräpningsförseelse. I båda fallen inträder straffansvar vid såväl uppsåt som oaktsamhet. Straffansvaret omfattar inte ringa fall av nedskräpning.

Nedskräpning

Miljöbalkens straffbestämmelser finns i 29 kap. Bestämmelsen om ansvar för nedskräpning finns i 7 §. Av denna framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till kan dömas för nedskräpning. Straffet för nedskräpning är böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen tar sikte på fall när någon exempelvis lämnar byggavfall, möbler, uttjänta bilar, eller sopsäckar med avfall på en plats som inte är avsedd för det.

Nedskräpningsförseelse

Sedan 2011 regleras ansvaret för den mindre allvarliga formen av nedskräpning, nedskräpningsförseelse, i en särskild bestämmelse, 7a §. Straffet för nedskräpningsförseelse är penningböter och kallas i dagligt tal nedskräpningsbot. Nedskräpningsbot får utfärdas av polis direkt på platsen för förseelsen, detta med stöd av 48 kap. 13 och 14 § rättegångsbalken och Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott. Exempel på nedskräpningsförseelse är när någon slänger små mängder skräp så som snabbmatsförpackningar, olika typer av dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångsartiklar på marken eller platser som inte är avsedda för avfall.

I 29 kap. 11 § stadgas att för sådan nedskräpningsförseelse som är att anse som ringa döms inte till ansvar för brott. Undantaget är avsett att tillämpas vid bagatellartade nedskräpningar där någon slänger t.ex. ett kassakvitto eller en cigarettfimp på marken.

2.1.2 Skälen till införande av brottstypen nedskräpningsförseelse

Straffbestämmelsen för nedskräpningsförseelse i 29 kap. 7a § miljöbalken trädde i kraft den 1 juli 2011. Lagändringen innebar ingen utvidgning av det straffbara området utan endast en särreglering av sådan nedskräpning som skulle anses som mindre allvarlig. Brottstypen nedskräpningsförseelse skulle således träffa sådana mindre allvarliga gärningar som tidigare omfattades av brottstypen nedskräpning i 29 kap. 7 § miljöbalken. Undantaget för ringa brott (29 kap. 11 § miljöbalken) skulle även fortsättningsvis gälla i enlighet med rådande praxis.

Före införandet av den särskilda straffbestämmelsen för nedskräpningsförseelse omfattades skilda typer av nedskräpning, som i allvarighetshänseende kunde skilja sig åt väsentligt, av den gemensamma straffskalan i 29 kap. 7 §, vilken föreskriver böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalan ansågs mindre lämplig för de mindre allvarliga fallen.³ Det var tidigare inte möjligt att lagföra mindre allvarliga brott genom ordningsbot eftersom det endast är möjligt när det för förseelsen inte är föreskrivet strängare straff än penningböter (48 kap. 13 och 14 § rättegångsbalken).

Regeringens tanke med införandet av den särskilda straffbestämmelsen för nedskräpningsförseelse var således i huvudsak att åstadkomma en mer anpassad och differentierad straffskala, samtidigt som den särskilda straffskalan med penningböter skulle möjliggöra en enklare, mer direkt och därmed effektivare lagföring av de mindre allvarliga fallen av nedskräpning. Regeringen ansåg också att möjligheten till en mer direkt och effektivare sanktion skulle utgöra en tydligare markering från samhällets sida om nedskräpningsförbudets betydelse även i de mindre allvarliga fallen, som ofta drabbade närmiljön. I propositionen framhålls även att andra åtgärder såsom informationskampanjer och liknande har betydelse för att uppnå den moralbildande effekten av ett generellt förbud, vilket i slutändan förväntas resultera i minskad nedskräpning.⁴

2.1.3 Ringa nedskräpning är inte straffbart

29 kap. 11 § möjliggör undantag från straffansvar för nedskräpningsförseelse som är ringa. Undantaget gäller även andra brott mot straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken, bland annat brott mot områdesskydd 2 §, för miljöfarlig kemikaliehantering 3 §, för otillåten avfallstransport 4 § samt nedskräpningsförseelse 7a §. Undantaget från straffansvar för gärningar som är att betrakta som ringa är alltså inte unikt för nedskräpning. Lagstiftarens avsikt har under lång tid varit att nedskräpning som framstår som bagatellartad inte ska medföra straffansvar.⁵ Förseelser som att slänga enstaka småskräp som papperslappar, fimpar eller äppelskroddar har i linje därmed inte ansetts ha ansågs ett sådant straffvärde som motiverar

³ Prop. 2010/11:125 om nedskräpning, s. 18

⁴ A. a. s. 15

⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 Miljöbalk, s. 312

straffansvar. Utgångspunkten för bedömningen av vad som skall anses utgöra ringa brott ska vara det intresse som den ifrågavarande bestämmelsen omedelbart avser att skydda.

I samband med förslag till ändring i naturvårdslagen 1970 underströk Lagrådet att nedskräpning ofta är ett resultat av ett stort antal gärningar som var för sig är relativt oskyldiga men sammantaget bidrar till en mer omfattande och allvarlig nedskräpning. Lagrådet anförde också att det för att motverka sådan kollektiv nedskräpning skulle krävas att varje enskild gärning är förbjuden och straffbar.⁶ Vid införandet av brottstypen nedskräpningsförseelse ansåg regeringen att sådana överväganden från tidigare lagstiftningsärendena alltjämt var relevanta.⁷ Samma avgränsning kommer till uttryck i bilaga 3 till Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott: ”att kasta bort en bussbiljett, en cigarettfimp, ett kolapapper, ett tuggummi eller liknande är normalt att anse som en ringa förseelse och är inte förenad med straffansvar”. Vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som ringa eller inte finns utrymme att bland övriga omständigheter, att beakta om den enskilda nedskräpningen utgjort ett led i en kollektiv nedskräpning.⁸ Detta innebär en möjlighet att beakta allvaret i en kollektiv nedskräpning vid bedömningen av enskilda gärningar men exakt hur och i vilken omfattning har inte prövats i praxis.

Den svenska lagstiftningen till skydd för miljön kan sägas bygga på en avvägningstanke. Ett visst mått av miljöförstöring och andra störningar kan därför accepteras när andra intressen kan anses motivera det.⁹ Avsikten med straffrättsliga normer är att de ska förebygga sådana skador av mänskligt handlande som samhället inte kan acceptera.¹⁰ Kriminaliseringen i enskilda fall bör då syfta till att avhålla människor från handlingar både genom straffhotet som sådant och genom moralbildning.¹¹ De allmänpreventiva effekterna av kriminalisering har generellt värderats relativt högt eftersom miljöbrottslighet i hög grad styrs av rationella överväganden snarare än impulser. Avsikten med miljöstraffrätten är att åstadkomma en allmänpreventiv effekt både direkt (avskräckande genom straffhot) och indirekt (avskräckning genom moralbildning).¹²

Det faktum att en förbudsbestämmelse är kopplad till en sanktionsmöjlighet anses kunna ha en allmänpreventiv effekt även om den i praktiken utnyttjas i begränsad

⁶ (Prop. 1970:157 Förslag till ändring i naturvårdslagen, s. 113 f.

⁷ (Prop. 2010/11:125 Nedskräpning, s. 21.

⁸ A. a. s. 21

⁹ du Rées 2002–s.17-18). Miljöstraffrätten i praktiken .

¹⁰ Träskman, Miljöbrott och miljöbrottslingar 1994 s. 125.

¹¹ Jareborg, 2001, Allmän kriminalrätt s. 47

¹² du Rées 2002 Miljöstraffrätten i praktiken, s. 17–18.

utsträckning. Den moralbildande effekten av ett förbud förstärks bland annat av informationsspridning om förbudet och sanktionen vid utbildningar och liknande. Det finns omfattande speciallagstiftning på en rad områden där tillsynen av regelverkets efterlevnad är ganska begränsad, men där det ändå anses motiverat med en sanktion kopplad till förbudet.

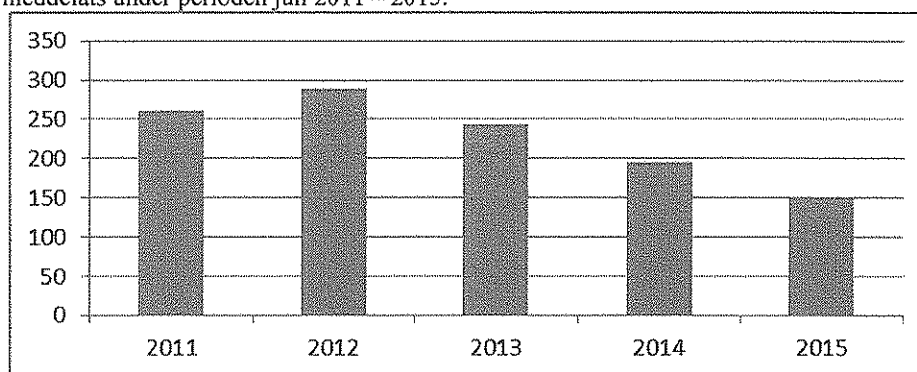
Mot bakgrund av den moralbildande effekten av ett generellt förbud är all form av nedskräpning förbjuden genom 15 kap. 26 § miljöbalken. Regeringen resonerar i motiven till bestämmelsen om nedskräpningsförelse i termer om allmänprevention och moralbildning när man anger att ett av skälen till ändringarna är att tydligare inskräpa att det är otillåtet att skräpa ner. Möjligheten att utfärda ordningsbot får anses ge uttryck för den individualpreventiva tanken där man genom en effektiv, enkel och snabb lagföring vill inskräpa hotet om sanktion hos de som skräpar ner. Den allra mest bagatellartade nedskräpningen som inte är straffbelagd är också den som framstår som minst överlagd.

2.2 Nedskräpningsboten i praktiken

2.2.1 Användningen av nedskräpningsboten

I och med att nedskräpningsboten infördes fick polisen en möjlighet att, när en person blir tagen på bar gärning med att slänga skräp på marken, direkt på plats utfärda ordningsbot. Tidigare var polisen tvungen att upprätta en anmälan och ärendet hanterades sedan via åklagare genom strafföreläggande eller domstolsprövning. I figur 1 nedan redovisas hur många nedskräpningsböter som har delats ut sedan införandet i juli 2011.

Figur 1. Antalet godkända ordningsbotsförelägganden för nedskräpningsförelse som meddelats under perioden juli 2011 – 2015.



Källa: RIOB-rättsväsendets informationssystem för ordningsbot.

Det har vid olika tillfällen lyfts fram att ordningsboten för nedskräpningsförseelse används för sällan¹³ och att den därmed inte fungerar som det var tänkt. Antalet personer som bötfälls beror både på syftet med boten, hur ordningsboten är utformad och hur polisen arbetar.

För att polisen ska kunna meddela ett föreläggande om ordningsbot för nedskräpningsförseelse krävs att personen i fråga tas på bar gärning. Polis och förövare måste därmed befinna sig på samma plats när brottet sker. Idag sker inte riktad kontrollverksamhet avseende nedskräpningsförseelse i någon nämnvärd omfattning, som polisen bedriver när det gäller till exempel föreläggande av ordningsbot för fortkörning eller andra trafikbrott. Det innebär att polisen mycket sällan patrullerar i ett område med huvudsyfte att bötfälla personer som skräpar ned, vilket innebär att det är slumpen som avgör om någon ska ertappas med nedskräpning av polis. Enligt uppgift från polisen är det vanligast förekommande med en tillsägelse att plocka upp skräpet, och det är först när personen i fråga inte följer uppmaningen som en ordningsbot skrivs ut.

Om den som har förelagts med en ordningsbot för nedskräpning inte godkänner ordningsboten hanteras ärendet av åklagare. I tabell 1 nedan framgår antalet fall av nedskräpning och nedskräpningsförseelse som hanterats av åklagare och/eller domstol under åren 2008–2014. Det är tydligt att antalet nedskräpningsbrott (7 §) som lagförts via åklagare eller domstol har minskat fram till 2014. En jämförelse med figur 1 ovan visar att det endast är en liten andel av nedskräpningsförseelserna som inte hanteras genom ordningsbot. Under 2014 delades till exempel 195 nedskräpningsböter ut enligt figur 1, medan endast tio nedskräpningsförseelse hanterades via åklagare eller domstol.

Tabell 1. Antal brott av nedskräpning som lagförts via åklagare eller domstol, antal ordningsbotsförelägganden för nedskräpningsförseelse samt det totala antalet lagföringar.

År	Åklagare/domstol			Polisen ordnings-bot	
	§ 7	7a §	Totalt	Ordningsbot 7a §	Totala antalet lagföringar
2008	60	-	60	-	60
2009	57	-	57	-	57
2010	52	-	52	-	52
2011	53	8	61	261	322
2012	56	15	71	289	360
2013	28	17	45	243	288
2014	23	10	33	195	228

Källa: Statistik från BRÅ och RIOB.

¹³ Se t.ex. <http://www.dn.se/sthlm/sex-botfallides-under-hela-2015-for-nedskrapning/>, <http://www.dn.se/sthlm/stadens-stadning-far-hard-kritik/>, <http://www.hsr.se/nyhet/2015/fyra-ar-med-skrapboten-allt-farre-skrapboter-skrivs-ut>

Siffrorna ovan indikerar att nedskräpningsboten uppfyller syftet om att vara ett effektivare sätt att lagföra mindre allvarliga brott. Det huvudsakliga syftet med införandet av nedskräpningsboten var inte att utvidga polisens arbete med nedskräpningsbrott utan att göra deras arbete effektivare.

Det sammanlagda antalet nedskräpningsbrott (7 §) och nedskräpningsföreläggande (7a §) som lagförts genom ordningsbot respektive via åklagare och domstol är efter lagändringen 2011 fler än antalet brott som dessförinnan lagfördes som nedskräpning (7 §). Det krävs betydligt mer resurser för att hantera ett brott mot nedskräpning via åklagare och domstol än genom ett ordningsbotföreläggande utfärdat av polisen. Sedan nedskräpningsboten infördes är det alltså totalt sett fler som har sanktionerats för att ha skräpat ner, samtidigt som det är fler som har sanktionerats på ett effektivare och mindre resurskrävande sätt.

2.2.2 Operativa erfarenheter från polisen

I polisens systemstöd för Polisens Underrättelsemodell (PUM) kan planerade operativa insatser beskrivas och följas upp¹⁴. Där finns sedan 2011 fyra insatser där nedskräpning berörs.¹⁵ Nedskräpning är ofta ett målområde bland flera andra inom en större planerad insats, vanligtvis i samband med festivaler, cruisingar eller liknande evenemang, vilket visar att polisen i vissa fall har jobbat aktivt med nedskräpning.

Att man inte upprättat fler rapporter, till exempel i form av ordningsbot, verkar i flera fall ha berott på att nedskräpare och arrangörer med flera, följt uppmaningar om att plocka upp skräp. I något fall har rapporter inte upprättats då besökare lagt sopor i direkt anslutning till uppsatta men redan fulla sopkärl på aktuella evenangsområden.

I kortintervjuer med fyra operativa chefer, från norr till söder, bekräftas bilden av att inga insatser har genomförts där nedskräpning har varit huvudsyftet. Likaså bekräftas bilden av att nedskräpning ibland har varit ett av flera målområden inom ramen för andra planerade insatser. Samtliga chefer ger uttryck för att ordningsboten mot nedskräpning är ett bra verktyg. Ordningsbot skrivs förhållandevis sällan ut men ger kraft bakom orden när polisen uppmanar någon att plocka upp alternativt inte kasta skräp.

Inom polisen är arbetsmodellen med medborgarlöften ett prioriterat arbetsområde som är under införande. Medborgarlöften handlar om att lyssna på vad de som bor

¹⁴ Detta avsnitt bygger på muntlig kontakt med Krister Sandqvist, polisen

¹⁵ Sökfunktionen i systemet är så utformad att det finns risk att man missar insatser som ändå egentligen skulle kunna hänföras till vissa områden om "fel" sökord används, i detta fall "nedskräpning" och "skräp". Alla planerade insatser är inte heller dokumenterade i systemet.

och verkar i ett område upplever som viktigt för att de ska känna sig trygga och säkra. Samtidigt får polisen genom medborgarlöften möjlighet att berätta vad man gör och om resultatet av sitt arbete. Medborgarlöften syftar till ett effektivare brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete genom att polisen bygger förtroende samt engagerar och involverar medborgare tillsammans med lokalsamhällets aktörer. Medborgarlöften är en del av Polismyndighetens styrmodell och ingår i övrig verksamhetsplanering.

Det kan noteras att polisen i region väst har arbete mot nedskräpning som ett av tre medborgarlöften i Angered. Medborgarlöftet har kommit till stånd efter dialoger med framförallt lokala fastighetsägare och hyresvärdar.

2.3 Samband mellan nedskräpningsboten och nedskräpning

För att det ska vara möjligt att dra slutsatser om vilken styreffekt införandet av nedskräpningsboten har haft på nedskräpningen krävs att det går att identifiera ett samband mellan införandet av boten och mängden skräp som kastas. Det krävs också bra dataunderlag för utfärdade böter respektive om nedskräpning och människors beteende innan och efter att boten infördes. Det finns idag relativt bra underlag om nedskräpningsboten. Däremot saknas underlag om människors beteende för och efter införandet av boten. Det finns idag data, insamlade av Håll Sverige Rent, avseende skräpmängder från ett tiotal kommuner. Som ovan nämnts sker mätningarna med olika frekvens i olika kommuner och det finns ingen nationell statistik. Det dataunderlag som samlats in genom Håll Sverige Rent bedöms inte vara tillräckligt för en utvärdering av vilken styreffekt nedskräpningsboten har haft på nedskräpningen.

Även om dataunderlagen blir bättre skulle det med stor sannolikhet vara svårt att skilja ut just botens påverkan på nedskräpningen jämfört med andra faktorer såsom kommunernas egna informations- och insamlingssatsningar samt andra yttre faktorer såsom väder, evenemang med mera.

Förmodligen har själva införandet av nedskräpningsboten haft större påverkan på nedskräpningen än vad antalet utdelade böter per år indikerar. Antalet böter som delas ut i en kommun kan antas ha liten påverkan på människors beteende, om de inte får stora rubriker i lokaltidningen, eller på annat sätt uppmärksammas.

2.4 Möjliga förändringar

Även om det inte har varit möjligt att direkt utvärdera vilken styreffekt nedskräpningsboten har haft, ger analysen ovan indikationer på att nedskräpningsboten är ett effektivt verktyg för polisen och att syftet att effektivisera polisens arbete, har uppfyllts. Eftersom problemet med nedskräpning kvarstår, och kritik har framförts mot

nedskräpningsboten har Naturvårdsverket valt att se över vilka möjliga förändringar som skulle kunna göras för att öka påverkan på nedskräpning.

2.4.1 Böter även för ringa nedskräpning?

Det har på senare tid förespråkats att ordningsbot borde kunna utfärdas även när någon skräpar ner genom att kasta enstaka fimpar. Exempelvis anser Håll Sverige Rent att det inte är rimligt att straffstadgandet inte omfattar detta det mest förekommande skräpet.¹⁶

Mot bakgrund av att den totalt sett största mängden skräp i tätorter består av just fimpar, snus och annat mindre skräp, som isolerat sett kan utgöra typexempel på ringa och därmed straffria gärningar, är det rimligt att diskutera betydelsen av den kollektiva nedskräpningen i förhållande till den enskilda gärningen.

Nedskräpning i form av cigarettfimpar och annat småskräp är ett förfulande och i många fall störande inslag i närmiljön. Minskad nedskräpning vore önskvärt. Varje straffrättslig sanktion måste dock vara relevant och stå i proportion till allvaret i gärningen.

Som redovisats ovan har lagstiftaren under lång tid ansett att de allra minsta nedskräpningsöverträdelserna inte ska vara straffbelagda. I diskussionen angående en utvidgning av det straffbara området bör beaktas att nedskräpningsbrotten i sin nuvarande utformning omfattar ansvar också vid oaktsamhet, det vill säga att den skulle kunna tillämpas på situationer där någon till exempel genom slarv råkar tappa ett kassakvitto på marken eller där vinden blåser iväg en servett eller liknande. Även om nedskräpning med exempelvis cigarettfimpar är både otillåten och mycket vanligt förekommande behövs ett underlag som tydligare än det som finns idag visar på risken för skada på miljön, om det ska anses vara motiverat att förändra lagstiftningen så att precis all nedskräpning ska bötfällas.

Det har under arbetets gång kommit in förslag om att det skulle vara tillräckligt att ändra riksåklagarens föreskrifter för att uppnå att ordningsbot ska kunna meddelas också när någon skräpar ner med fimpar. Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot för nedskräpningsförseelse bygger på bemyndigandet i 48 kap. 14 § andra och tredje stycket rättegångsbalken, och skall uppfattas som en anvisning för tillämpning av gällande straffbestämmelser så som lagstiftaren utformat dessa. Riksåklagarens föreskrifter återger endast det undantag för ringa förseelse som lagstiftaren anvisat i lagen och dess förarbeten (prop. 2010/11:125 s 42). Bemyndigandet innefattar inte ett mandat att meddela föreskrifter i strid med en av riksdagen meddelad strafflag. En ändring av det straffbara området kan således bara ske genom en lagändring.

¹⁶ Håll Sverige Rent 2016, Skräppapporten 2016 s. 43.

Ringa-undantaget i 29 kap. 11 § miljöbalken, kopplar till flera straffbestämmelser. Därför bör också omfattningen av undantaget kopplat till 7a § även fortsättningsvis rimma med undantaget avseende de andra bestämmelserna i 29 kap.

2.4.2 Höja bötesbeloppet

När lagstiftaren inför eller ändrar olika straffbestämmelser bestäms också straffskalan för brottet/förseelsen. Det är sedan domstolarna och de rättstillämpande myndigheterna som inom ramen för straffskalan ska mäta ut straff i det enskilda fallet. Enligt 48 kap. 14 § 3 stycket rättegångsbalken har Riksåklagaren bemyndigats att bestämma bötesbeloppen för förseelser som kan lagföras genom ordningsbot. Bemyndigandet ska ses som en del av den nämnda rättstillämpningen.

Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott föreskriver 800 kr i bötesbelopp för nedskräpningsförseelse. Beloppet ligger i nivå med vad som föreskrivs för exempelvis förargelseväckande beteende genom offentlig uriner och vissa med nedskräpningsförseelse någorlunda jämförbara förseelser mot ordningslagen. Det har mot bakgrund av den ordning som gäller för fastställande av bötesbeloppen inte ansetts möjligt eller påkallat att inom ramen för detta uppdrag föreslå justeringar beträffande bötesbeloppet.

I stället för att höja bötesbeloppet skulle man, rent teoretiskt, kunna införa dagsböter. Det skulle dock i praktiken innebära ett slopande av brottstypen *nedskräpningsförseelse* och en återgång till en med *nedskräpning* gemensam straffskala som innefattar dagsböter. Möjligheten att lagföra förseelser genom ordningsbot skulle därmed försvinna, vilket vi tycker är olämpligt.

2.4.3 Polisens användning av nedskräpningsboten

En väsentligt ökad användning av nedskräpningsboten skulle kräva en prioritering av företeelsen hos Polismyndigheten. Huruvida en sådan prioritering ska göras och vilken omfattning den i så fall ska ha bör sättas i ett sammanhang där även förebyggande aktiviteter tillsammans med andra aktörer ingår. En sådan utredning är inte möjlig att göra inom ramen för detta uppdrag.

2.4.4 Administrativa sanktioner

Det har skett en utveckling mot att administrativa sanktioner meddelas vid regelöverträdelser vid sidan av det straffrättsliga systemet. Administrativa sanktioner har med tiden införts på en rad områden, inte minst på miljöområdet, men också inom finansiell reglering och på marknadsrättens område samt för att motverka karteller. Ett tydligt exempel på administrativa sanktioner är skattetillägg, som helt ersatt straff för mindre allvarliga överträdelser på skatteområdet. Skatteverket fattar beslut om skattetillägg i fall där en skattskyldig objektivt sett lämnat en oriktig uppgift. För sanktion med skattetillägg krävs alltså vare sig uppsåt eller oaktsamhet. Skattetillägg träffar alltså även mindre allvarliga skattebrott och fel som har andra orsaker.

En fördel med administrativa sanktioner är att beslut fattas av en förvaltningsmyndighet utan att involvera varken polis, åklagare eller allmän domstol. En annan fördel, som redan berörts, är att administrativa sanktioner inte förutsätter uppsåt. Typiskt sett räcker det med att en regel har överträtts och att det har blivit fel.

Från början användes administrativa sanktioner framför allt för att avlasta rättsväsendet för så kallad bagatellartad brottslighet. Numera tillämpas administrativa sanktioner även mot förhållandevis grava överträdelser och anses som en mer kännbar sanktion (höga belopp) mot företags överträdelser än vad som är möjligt inom ramen för det straffrättsliga systemet.¹⁷

För att undvika att allt fler straffbestämmelser införs i lagstiftningen har administrativa sanktioner alltmer ansetts som ett alternativ.¹⁸ Även sådant som tidigare varit straffbelagt omfattas då stället av administrativa sanktioner, så kallad sanktionsväxling.

Under arbetets gång har bland andra Håll Sverige Rent föreslagit att administrativa sanktioner ska införas för nedskräpningsförseelser. Naturvårdsverket ser ett antal problem med en sådan sanktionsväxling. Den främsta invändningen är att föreläggande om ordningsbot till sin natur är en förenklad och effektiv sanktionsform som kan utfärdas av polis på plats utan senare medverkan av åklagare och domstol. Av tidigare refererade förarbeten till nedskräpningsboten var det också det huvudsakliga syftet med reformen. Att ersätta nedskräpningsboten, ett enklare och snabbare förfarande som tar mindre av samhällets resurser i anspråk, med en administrativ sanktion, t.ex. en nedskräpningsavgift är oklokt ur effektivitetssynpunkt.

De flesta befintliga administrativa sanktioner beslutas av förvaltningsmyndigheter eller kommunala förvaltningar som inom ramen för myndighetsutövning utför kontroll- och tillsynsuppgifter. Dessa myndigheter och förvaltningar är också de som möter dem som kan bli föremål för sanktioner och därigenom är ”först på plats”. Att i stället vända sig till polis och åklagare skulle vara en onödig omväg för mindre allvarliga överträdelser. På miljöområdet är det ofta den kommunala miljöförvaltningen som i arbetet med miljötillsyn upptäcker felaktigheten, och därmed kan fatta beslut om en miljöstraffavgift. Det faller sig därvid naturligt att tillsynsmyndigheten också har rådighet att besluta om sanktion.

Men mindre allvarlig nedskräpning, nedskräpningsförseelse, som är straffbelagt genom 7a §, sker oftast inte inom ramen för någon verksamhet som står under tillsyn av någon förvaltningsmyndighet eller kommunal förvaltning. Nedskräp-

¹⁷ Zila, J. (1992). I stället för straff: sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet. Akademisk avhandling vid Stockholms universitet. Stockholm: Juristförlaget.

¹⁸ SOU 2013:38. Vad bör straffas? Stockholm: Fritzes

ningen sker i huvudsak som enskilda gärningar utförda av enskilda personer. Kontrollen ryms inte inom den kommunala tillsynen enligt miljöbalken och det finns därmed ingen naturlig kontaktyta mellan någon tillsynsmyndighet eller kommunal förvaltning och nedskräporna. För att införa ett system med sanktionsavgifter skulle det därför sannolikt behövas en ny myndighetsstruktur. I debatten förekommer argument för att kommunala vakter i likhet med patrullerande polis skulle kunna upptäcka och bötfälla nedskräpare som tas på bar gärning. Naturvårdsverket anser att samma problematik föreligger för detta som för polisens arbete exempelvis med att någon måste tas på bar gärning.

Vill man införa möjlighet till administrativ sanktion ligger det närmast tillhands att införa en helt ny yrkesgrupp som tar hand om dessa, jämförbar med naturvårdsvakter och fisketillsynsmän, vilka är förordnade av länsstyrelserna och har rätt att rapportera miljöbrott. Dessa är dock knuta till specifika geografiska områden till skillnad från polisen, som har ett bredare bemyndigande. Eftersom nedskräpningsbrott kan ske i de mest skiftande miljöer är detta bredare bemyndigande nödvändigt.

2.5 Slutsatser

Svårt att se samband mellan nedskräpningsbot och minskad nedskräpning

Det dataunderlag som samlats in genom Håll Sverige Rent bedöms inte vara tillräckligt för att ensamt utgöra grund för en utvärdering av vilken styreffekt nedskräpningsboten har haft på nedskräpningen. Det är därmed inte möjligt att med befintligt underlag dra slutsatser om införandet av nedskräpningsboten har haft någon effekt på nedskräpningen. Även om underlagen skulle vara utförligare och mer heltäckande skulle det dock med stor sannolikhet vara svårt att skilja ut just botens påverkan på nedskräpningen i förhållande till påverkan från andra åtgärder och yttre faktorer.

Ordningsboten har sin styrka i signalvärdet, den förenklar polisens arbete och avlastar rättssystemet

Den lagändring varigenom brottstypen nedskräpningsförseelse infördes 2011 avsåg i huvudsak att förenkla och effektivisera för polis och åklagares arbete vid lagföring av mindre allvarliga fall av nedskräpning. Regeländringen har i praktiken också fått den effekten.

Genom att effektivisera sanktionsmöjligheterna avsåg lagstiftaren att inskräpa att all nedskräpning är förbjuden. Införandet av ordningsboten innebar i sak inte att fler gärningar skulle bli straffbara än vad som var fallet tidigare. Eftersom allmänpreventionen värderats högt utgör inte antalet utdömda böter ett tillförlitligt mått på framgång, det är därför viktigt att inte se alltför mycket till antalet utdömda böter. Ordningsboten har sin styrka i signalvärdet och i möjligheten till utfärdande av bot när förutsättningarna är uppfyllda. Ordningsboten i kombination med insatser för informationsspridning och medvetandegörande åtgärder såsom kampanjer mot

allmänheten och utbildning i skolor och liknande blir tillsammans en helhet av olika styrmedel för att minska nedskräpningen.

Naturvårdsverket anser det är olämpligt att införa administrativa sanktioner så som exempelvis en miljöstraffavgift då det idag inte finns någon naturlig tillsynsmyndighet. Det skulle i praktiken förutsätta en ny yrkesgrupp vars arbetsuppgift skulle likna polismyndighetens.

Inga böter för ringa nedskräpning

All nedskräpning är idag förbjuden. Den minst allvarliga nedskräpningen är dock inte straffbelagd.

Nedskräpning med cigarettfimpar är både otillåten, mycket vanligt förekommande och har negativ påverkan på trivselen. För att det ska anses vara motiverat och proportionerligt att utöka bötfälla precis all nedskräpning behövs dock ett underlag som tydligare än det som finns att tillgå idag visar på risken för skada på miljön.

Riksåklagaren bestämmer genom sina föreskrifter bötesnivån för olika förseelser utifrån allvaret i gärningen. Beloppet ska också vara detsamma för olika gärningar med jämförbara straffvärden. Det är inte möjligt att inom ramen för detta uppdrag utreda och föreslå eventuella förändringar av bötesbeloppet för nedskräpning, eftersom frågan om en höjning av ligger inom ramen för Riksåklagarens bemyndigande.

3 Nationellt förebyggandearbete

Enligt regeringsuppdraget ska Naturvårdsverket utreda och föreslå hur det nationella förebyggandearbetet mot nedskräpning kan säkerställas.

Naturvårdsverket har i denna redovisning använt ordet ”säkerställas” i bemärkelsen att regler, vägledning och andra ramverk finns och att det finns aktörer och rollfördelning liksom de finansiella förutsättningarna.

Vad som ingår i ett förebyggande attityd- och beteendearbete kan ibland vara svårt att definiera. Verket menar i denna redovisning att städning som sker i lärande syfte, såsom skräp-plockardagar, främst är ett förebyggande arbete med attityder och beteenden. Det är däremot inte den nationella och kommunala uppstädningen av nedskräpade områden, eller bortstädning av internationellt ilandflutet skräp och mindre mängder skrot i naturen.

3.1 Exempel på nationellt förebyggandearbete mot nedskräpning

Ett framgångsrikt arbete för att minska nedskräpningen i Sverige kräver insatser på många områden. Naturvårdsverket har i denna redovisning valt att ge följande exempel på vad som kan anses ingå i ett nationellt förebyggandearbete för att minska nedskräpningen:

- A. Lagstiftning
- B. Vägledning
- C. Nationell avfallsplan
- D. Forskning
- E. Uppföljning och kunskapsinsamling
- F. Internationellt arbete
- G. Attityd- och beteendefrågor

Den enda bortforsling av skräp som görs på nationell nivå utförs av Trafikverket. Myndigheten ansvarar för städningen längs de allmänna vägar där staten är väghållare. Operativt arbete på lokal nivå, såsom städning, att tillhandahålla papperkorgar, förebyggande arbete med mera, anser vi inte ingår i ett nationellt förebyggande av nedskräpning. Detta lokala arbete görs idag av kommunerna, idrottsföreningar med flera.

- A. Lagstiftning: Nedskräpning regleras genom miljöbalken, lagen om gaturenhållning och skyltning och i viss mån i plan- och bygglagen. Lagarna sätter ramarna kring att förbjuda nedskräpning och vem som är ansvarig för att städa en nedskräpad plats. I detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket enbart haft i uppdrag att titta på lagen om gaturenhållning och skyltning.

Enligt miljöbalken ska kommuner ta fram kommunala avfallsplaner. I de nya föreskrifter som Naturvårdsverket håller på att ta fram, och som styr vad de kommunala avfallsplanerna ska innehålla, finns ett förslås att kommuner ska ta fram mål och åtgärder för att minska nedskräpningen.

- B. Vägledning: Naturvårdsverket och Håll Sverige Rent har tagit fram vägledning om strategiskt arbete i nedskräpningsfrågor.¹⁹ Vägledningen är avsedd att stötta kommunernas strategiska arbete för att minska nedskräpningen och sprida kunskap om metoder, verktyg och arbetssätt. Naturvårdsverket arbetar även löpande med tillsynsvägledning till länsstyrelser och kommuner.
- C. Nationella avfallsplanen: Enligt avfallsförordningen ska Naturvårdsverket ta fram en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga avfall. Nedskräpning är ett prioriterat område i den nu gällande avfallsplanen. Naturvårdsverket håller just nu på att ta fram förslag till en ny avfallsplan. Uppdraget ska redovisas till regeringen i mars 2017.
- D. Forskning: Via Miljöforskningsanslaget kan Naturvårdsverket finansiera forskning. I dagsläget finns det inga planer eller beslut om att forska på nedskräpning. Naturvårdsverket ser att det visserligen finns behov av forskning och utveckling om nedskräpningens miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser. Kopplingen mellan marin nedskräpning och mikroplaster och att kunskapen behöver öka om effekter på ekosystemnivå när det gäller marin nedskräpning är andra identifierade frågor. Inget av dessa områden är dock direkt kopplat till att förebygga nedskräpning.
- E. Uppföljning: Uppföljning av om nedskräpningen ökar eller minskar görs främst genom mätningar av mängden skräp. Skräpmätningar görs i ett trettiotal kommuner och resultaten av mätningarna redovisas varje år i Håll Sverige Rents skräppapport.²⁰ Idag sker även övervakning av skräp på 16 stränder längs med Sveriges kust. Den statistik som finns är inte tillräcklig för att ge en bild av hur nedskräpningen utvecklas på nationell nivå. Naturvårdsverket menar dock att det inte är motiverat i dagsläget med en utökad uppföljning.
- F. Internationellt arbete: Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten deltar i internationella sammanhang inom nedskräpningsområdet. Havs- och vattenmyndigheten samordnar det nationella arbetet inom havsmiljökonventionerna HELCOM och OSPAR. Naturvårdsverket och Håll Sverige Rent deltar i arbetet med Östersjön som bedrivs av HELCOM.

¹⁹ Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – Vägledning för kommuner, (2013), Naturvårdsverket, Rapport 6551, ISBN 978-91-620-6551-5.

²⁰ Håll Sverige Rent 2016, Skräppapport 2016.

- G. Attityd- och beteendefrågor: En viktig del i det förebyggande arbetet är att påverka potentiella nedskräpare så att de inte slänger skräp på marken. På nationell nivå har Håll Sverige Rent en framträdande roll. Stiftelsen har formellt funnits sedan 1983 och bedriver attityd- och beteendepåverkan för att minska nedskräpningen.

3.2 Nationella aktörer som arbetar med att förebygga nedskräpning

Nedan beskrivs ett antal – men långt ifrån alla – aktörer som på olika sätt arbetar med att förebygga nedskräpning.

3.2.1 Huvudansvar hos statliga myndigheter

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har centralt tillsynsvägledningsansvar för nedskräpning enligt miljöbalken (1998:808) och centralt tillsynsansvar enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Myndigheten ansvarar för tillsynsvägledning för länsstyrelser och kommuner kring arbete mot nedskräpning.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för genomförandet av Havsmiljödirektivet, där nivåerna av marint skräp har betydelse för om målet god miljöstatus 2020 kan uppnås. Myndigheten följer också upp de miljökvalitetsmål som är relaterade till vattenmiljöer och nedskräpning i samband med dessa.

Boverket

De kommunala byggnadsnämnderna har tillsynsansvaret för att tomter hålls i ett vårdat skick och att de sköts så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Boverket och länsstyrelserna ska gemensamt ge tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna om den kommunala tillsynen. Tillsynsvägledningen ska ges genom råd och stöd.

Skolverket

I läroplaner, kursplaner och ämnesplaner ingår nedskräpningsproblematiken inom ramen för att eleverna ska förstå förutsättningarna för hållbar utveckling. Nedskräpningsfrågan lyfts också i den delen av undervisningen som berör friluftslivet och allemansrätten.

3.2.2 Huvudansvar hos civila aktörer med eller utan statligt bidrag

Avfall Sverige

Avfall Sverige, med bland annat Sveriges kommuner som medlemmar, är en branschorganisation som verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer avfall

återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Nedskräpningsfrågan är en del i detta. Avfall Sverige finansieras genom medlemsavgifter och intäkter från den affärsverksamhet som bedrivs i form av kurser, konsultuppdrag, publikationer med mera.

Städa Sverige

Städa Sverige är en organisation, helägd av idrottsrörelsen, som har verkat i tjugo år genom att engagera barn och ungdomar inom idrotten i att städa bland annat längs vägar och stränder. Projekten inom Städa Sverige finansieras av näringsliv, kommuner och organisationer.

Friluftsförbundet

Friluftsförbundet har som ändamål att främja aktiv fritid. Alla verksamhetsgrenar bygger på ett samspel med naturen och eftersom skräp inte är en del av naturen bedrivs ett aktivt arbete mot nedskräpning. Detta lär sig barnen redan i Skogsmulle. Friluftsförbundet finansieras framför allt genom medlemsavgifter, statliga bidrag och genom att vara förmånstagare i Postkodlotteriet.

Naturskyddsföreningen

Naturskyddsföreningen lanserade 1962 kampanjen Håll Naturen Ren, vilket så småningom ledde till att stiftelsen Håll Sverige Rent bildades. Naturskyddsföreningen har idag omlokaliserat det mesta av sitt arbete med nedskräpning till Håll Sverige Rent, och är aktiva i dess styrelse. Föreningen har också skrivit en rapport om marint skräp 2013.²¹ Naturskyddsföreningens arbete finansieras till stor del av insamlade medel och medlemsavgifter.

Svenska stadskärnor

Svenska stadskärnor är en branschöverskridande icke-vinstdrivande organisation med syfte att skapa levande orter och livfulla städer genom samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Rent, snyggt och säkert är fokusområden som skapar attraktiva städer. Detta förmedlar organisationen genom handfasta processer och utbildningar som medlemmarna har tillgång till. Svenska stadskärnor samlar cirka 185 organisationer, företag och kommuner via medlemmar i 108 städer och orter runt om i landet. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom medlemsavgifter, sponsoravtal med partners samt samverkansprojekt som Svenska stadskärnor har sökt medel för.

Håll Sverige Rent

Håll Sverige Rent är en stiftelse som arbetar för minskad nedskräpning, ökad återvinning samt för att underlätta för individer och organisationer att ta miljöansvar. Stiftelsen bildades 1983 av Naturvårdsverket och Returpack med syfte att kam-

²¹ Räknedder till fiskarna om skräp i havet – källor, problem och lösningar, (2013), Naturskyddsföreningen.

panjen Håll Naturen Ren, som drivits i 20 år av Naturskyddsföreningen, skulle bli permanent.

Under de senaste åren har Håll Sverige Rent utvecklat sin verksamhet till att i större utsträckning stötta myndigheter i deras arbete med att uppfylla mål och åtgärder kring nedskräpning. Detta bland annat genom arbete med kommunal vägledning och informationskampanjer om allemansrätten och marin nedskräpning och.²²

Håll Sverige Rent arbetar tillsammans med statliga myndigheter, kommuner, företag, föreningar, skolor och förskolor. Den utvärdering²³ som gjordes i samband med Naturvårdsverkets uppdrag att genomföra en särskild satsning för att minska nedskräpningen visar att Håll Sverige Rent är den aktör som kommunerna oftast samarbetar med när det gäller förebyggande arbete.

Vid grundandet finansierades Håll Sverige Rent av Returpack med 4,5 miljoner kr per år.²⁴ 1990 fördubblades finansieringen från Returpack för att fem år senare istället tas bort helt och hållet. Ett treårigt avtal förhandlades då fram mellan Naturvårdsverket, Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), Svenska Bryggarföreningen, Returpack AB och Systembolaget om en finansiering på 10 miljoner kr per år till Håll Sverige Rent.

Idag varierar finansieringen från år till år och består framförallt av fonder och projektfinansiering från statliga myndigheter, kommuner, organisationer och företag. De senaste åren har Naturvårdsverket betalat ut 3–4 miljoner kr per år till Håll Sverige Rent. Havs- och vattenmyndigheten har betalat ut drygt 1 miljon kr per år till stiftelsens kampanj Kusträddarna. Håll Sverige Rent är även förmånstagare i Postkodlotteriet. Vissa delar av de tjänster Håll Sverige Rent erbjuder är avgiftsfinansierade, det gäller till exempel skräpmätningarna. Stiftelsen har idag inga långsiktiga avtal om finansiering.

3.2.3 Huvudansvar hos producenterna

Producenter av bland annat returpapper, förpackningar och elektriska och elektroniska produkter har ansvar för att dessa produkter samlas in och återvinns. Producenternas ansvar när det gäller nedskräpning är aktuell eftersom det inom ramen för de förhandlingar som just nu pågår om ett nytt paket om cirkulär ekonomi i EU finns förslag på att avfallsdirektivet ska ändras så att information exem-

²² PM Kraftsamling mot nedskräpning, Håll Sverige Rent 2015-10-20.

²³ Naturvårdsverket, 2012. Det här är ingen skräpfråga! Rapport 6494.
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6494-5.pdf?pid=3802>

²⁴ Enligt 5 § i HSR stadgar ska verksamheten "finansieras med de medel som Returpack efter Naturvårdsverkets godkännande ställer till stiftelsens förfogande och därutöver med de bidrag som i övrigt kan inflyta. Om så bedöms erforderligt kan även viss del av kapitalet tas i anspråk".

pelvis till allmänheten som handlar om att förebygga nedskräpning ska finansieras via producentansvar. Förhandlingarna kommer att pågå en bit in i år 2017 och för närvarande är det svårt att bedöma hur det slutgiltiga avfallsdirektivet kommer att se ut och därmed om detta förslag kommer att se ut som det gör just nu eller alls finns kvar.

3.2.4 Finansiering av aktörerna

Alla aktörer som listas ovan är viktiga för det nationella förebyggande arbetet även om flera av dem arbetar mycket bredare än med just bara nedskräpning. Finansiering av det nationella förebyggande arbetet mot nedskräpning ser olika ut för olika aktörer. De statliga myndigheternas arbete finansieras genom förvaltningsanslag, medan de olika organisationerna får sin finansiering från bland annat medlemsavgifter, statliga bidrag, projektfinansiering, insamlade medel och gåvor, intäkter från olika verksamheter etcetera. Attityd- och beteendefrågor är det område där arbetet bedrivs av huvudsakligen andra aktörer än myndigheterna.. Naturvårdsverket har undersökt olika möjliga finansieringsalternativ för det förebyggande arbetet med attityd- och beteendefrågor.

3.3 Finansiering av attityd- och beteendefrågor

Ett långsiktigt och strategiskt arbete med attityd- och beteendeförändringar underlättas av att det finns en säker finansiering. Som tidigare nämnts pågår för närvarande diskussioner i EU om producenterna ska ha ett ansvar för finansiering av nedskräpningsförebyggande information. Naturvårdsverket har valt att i avvaktan på beslut från EU undersöka lösningar av mer tillfällig karaktär. Även förslaget om att kommunala avfallsplaner ska innehålla mål och åtgärder för minskad nedskräpning (se 3.1) talar för att det i dagsläget inte är motiverat att föreslå en alltför omfattande eller permanent lösning.

3.3.1 Finansieringsalternativ

Det finns flera tänkbara alternativ för att finansiera det nationella arbetet med attityd- och beteendeförändringar. Nedan listas och beskrivs kort de alternativ som har identifierats i denna utredning, samt om de är aktuella att gå vidare med eller inte.

Avgift-fond alternativ

Ett alternativ som lyfts är att via en fond finansiera nationellt förebyggande arbete mot nedskräpning. Fonden skulle finansieras genom att produkter eller aktörer som bidrar till nedskräpning avgiftsbeläggs. Detta är ett alternativ som kräver en omfattande utredning, tar tid att införa i och med att det krävs ny lagstiftning och dessutom mer har karaktär av permanent lösning. Eftersom nedskräpningen utgörs av en mängd heterogena produkter, allt från cigarettfimpar och förpackningar till kylskåp och bilar, finns även tydliga svårigheter både avseende vilka aktörer som

skulle avgiftsbeläggas och hur avgifterna skulle differentieras. Av dessa skäl ser vi inte detta som ett alternativ att gå vidare med.

Upphandling

Statlig finansiering via offentlig upphandling är ett annat alternativ. Naturvårdsverket skulle genom ett upphandlingsförfarande kunna handla upp tjänster som genom arbete med beteende- och attitydförändringar syftar till att förebygga nedskräpning. Det skulle i så fall ske genom öppen konkurrens bland alla företag och organisationer inom EU som uppfyller kraven i upphandlingen. En upphandling kan göras för flera år i taget och även med möjlighet till förlängning. Kostnaden för att genomföra en upphandling består framförallt i att ta fram underlag inför upphandlingen där bland annat önskade tjänster specificeras och villkor för avtalet samt bedömningskriterier för anbud tas fram. Kostnaderna för det löpande arbetet när upphandlingen är gjord bedöms som små.

En fördel med ett upphandlingsförfarande är att uppdraget och finansieringen går till den aktör som är bäst lämpad att utföra de efterfrågade tjänsterna. Ett upphandlingsförfarande gör det även möjligt att styra över vilka aktiviteter och insatser som ska genomföras under upphandlingsperioden.

Att göra en offentlig upphandling kräver dock resurser och ett avtal bör gälla några år för att det ska vara motiverat att genomföra. Med tanke på det förslag som diskuteras inom EU och kommunernas eventuella ansvar för förebyggande arbete ser Naturvårdsverket för tillfället inte detta som ett alternativ att gå vidare med.

Anslag

Det förebyggande arbetet med attityd- och beteendeförändringar skulle även kunna finansieras direkt via Naturvårdsverkets, eller annan myndighets ramanslag. Det finns olika alternativ för hur det skulle kunna genomföras. Alla dessa alternativ kräver dock statlig finansiering.

Anslag med villkor

Ett befintligt ramanslag kan användas där regeringen i större eller mindre omfattning genom villkor kan styra hur och till vad pengarna får användas. Ett exempel är där det i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2016 villkoras för anslag 1:2 att för bidrag till ideella miljöorganisationer högst 2 miljoner kr ska betalas ut till Håll Sverige Rent för deras arbete med att generera och förmedla kunskap och erfarenheter som bidrar till minskad nedskräpning.

Ett annat exempel är att det i villkoret specificeras krav för att medlen ska betalas ut och hur beslutet om utbetalning ska fattas. Som exempel kan det första villkoret för Naturvårdsverkets anslag 1:5 (miljöforskningsanslag) nämnas. Där framgår att beslut om finansiering fattas av en styrelse efter att en överenskommelse om samfinansiering har träffats.

Detta alternativ garanterar ingen långsiktig finansiering eftersom villkoren kan ändras från år till år. En fördel med en villkorad finansiering via ett befintligt ramanslag är att det inte innebär några kostnader för den ansvariga myndigheten.

Anslag med förordning

För att garantera en finansiering via ett ramanslag krävs ett bemyndigande från regeringen till Naturvårdsverket. Bemyndigandet gäller för ett nytt eller befintligt anslag och ger Naturvårdsverket möjlighet att ta fram en förordning där det regleras hur medlen ska fördelas. Detta gäller till exempel för anslag 1:18 Klimatinvestering, där utbetalningar regleras genom förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar (klimatklivet) och anslag 13:4 Stöd till friluftorganisationer, som regleras genom förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer.

Finansiering via ramanslag genom en förordning som specificerar hur medlen ska fördelas, garanterar en långsiktig finansiering, men används framförallt när det handlar om större summor som ska fördelas under en längre tid.

3.4 Slutsatser

Ramarna för nationellt förebyggandearbete är på plats

Naturvårdsverket anser att det nationella förebyggandearbetet mot nedskräpning som det exemplifieras i redovisningen är säkerställt. När det gäller attityd- och beteendefrågor är dock finansieringen inte säker för längre perioder.

Finansieringen av attityd- och beteendefrågor bör inte låsas fast i dagsläget

Attityd- och beteendefrågorna drivs idag i huvudsak av andra än de nationella myndigheterna. Finansiering av arbetet sker på många olika sätt, bland annat genom statlig finansiering, medlemsavgifter och sponsring från företag. Naturvårdsverket har beskrivit flera tänkbara alternativ för att finansiera det nationella arbetet med attityd- och beteendeförändringar. Mot bakgrund av de pågående förhandlingarna i EU om en utökning av producentansvaret ser dock Naturvårdsverket det som mindre lämpligt att i nuläget föreslå en finansiering av detta arbete som senare blir svår att ändra på. Som en av instiftarna till Håll Sverige Rent har Naturvårdsverket ett ansvar för stiftelsens finansiering så länge myndigheten har ekonomiska förutsättningar.

Håll Sverige Rent är den externa aktör som tydligast arbetar med attityd- och beteendefrågor. Stiftelsen är etablerad och har redan ett uppbyggt, omfattande kontaktnätverk för att arbeta med dessa frågor.

4 Finansieringsformer för marint skräp

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att ”utreda om kompletterande finansieringsformer och/eller åtgärder för omhändertagande av marint skräp på stränderna behövs, och i så fall föreslå olika alternativ”.

Naturvårdsverket tolkar här begreppet finansieringsform som olika alternativ för finansiering av en aktörs insats. Kompletterande finansieringsformer tolkas därmed som att befintliga finansieringsalternativ inte är tillräckliga eller inte kan användas för det aktuella syftet och att nya alternativ för finansiering därför behöver tas fram. Det betyder att till exempel en ny avgift är att betrakta som en kompletterande finansieringsform, men att ett annat sätt att använda ett befintligt statligt anslag inte är det.

4.1 Problembild

Problemet med marin nedskräpning av stränderna förekommer i hela landet, men är betydligt större på västkusten än i övriga delar av landet, särskilt på Bohuskusten. De skräpmätningar som gjorts visar att det hittas lika mycket skräp på västkustens stränder som i resten av Sverige varje år.²⁵ En uppskattning är att cirka 80 procent av allt avfall på västkustens stränder är ilandflutet skräp och därmed troligen kommer från andra länder.²⁶ Uppskattningen stöds av statistik som visar att mängden strandskräp på västkusten är större på våarna än på somrarna. På östkusten är det tvärtom. Det betyder att de västkustkommuner som drabbas av nedskräpningen har små möjligheter att förebygga den, medan kommuner på östkusten har bättre förutsättningar att göra det.

Enligt en enkätundersökning från år 2012²⁷ är det enbart kommuner på Bohuskusten som har angett att de har mycket stora problem med marin nedskräpning. Likaså var det nästan enbart Bohuskommuner som uttryckte att de hade önskemål om statlig finansiering av strandstädning. Endast en annan kommun av alla de 27 intervjuade kustkommunerna förde fram liknande önskemål. I havsmiljödirektivet är målet att alla EU:s havsområden ska ha nått en god miljöstatus senast år 2020. Havs- och vattenmyndigheten har definierat vad som kännetecknar god miljöstatus i havsmiljön i Sverige, och marin nedskräpning är ett av de

²⁵ Statistik från referensstränder 2012–2015, Håll Sverige Rent. NV-0101-16

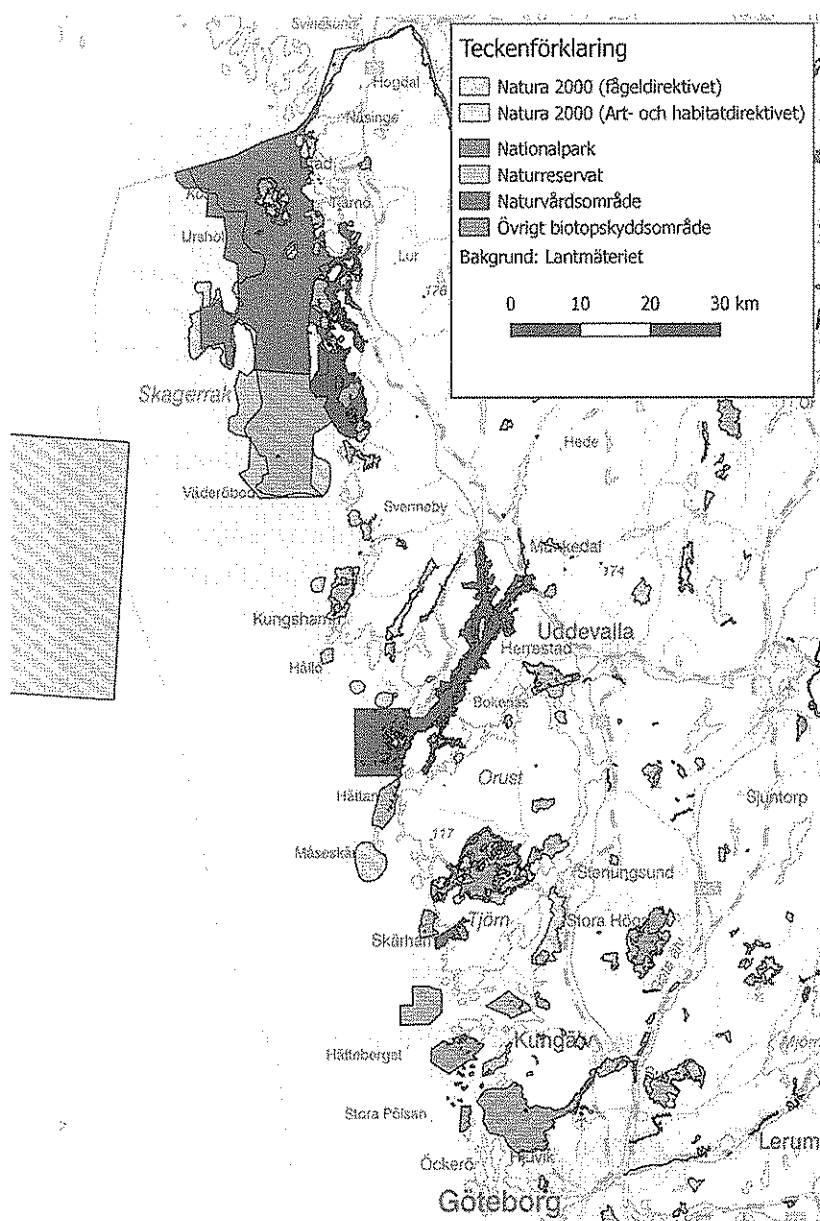
²⁶ Ren och attraktiv kust i Bohuslän – bakgrund och fakta (2013) Bo Svärd, Ren Kust i Bohuslän.

²⁷ Håll Sverige Rent (2012) *Marin nedskräpning* enkätundersökning gjord av Sifo på uppdrag av Håll Sverige Rent.

områden som påverkar bedömningen av om vi har uppnått det. Det finns också en miljökvalitetsnorm som anger att havsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från avfall.

Det finns idag inga uppgifter på hur lång kuststräcka som består av skyddad natur, men en enkel visuell kartbild visar att en stor del av havsstränderna inte är skyddade idag. Den skyddade naturen kan i vissa avseenden vara särskilt viktig att hålla fri från nedskräpning.

Figur 2 Kartbild över skyddade områden längs Bohuskusten.



4.2 Kommunernas kostnader för strandstädning

I samband med förra regeringsuppdraget konstaterade Naturvårdsverket att det är svårt att kvantifiera kostnader för strandstädning och även att få fram kostnaderna för den städning som kommunerna utför och som kan hänföras till nedskräpning, både på stränder och i andra områden.²⁸ Denna problembild kvarstår. Organisationen Håll Sverige Rent konstaterade förra året att endast 16 procent av kommunerna har aktuella siffror på vad nedskräpningen kostar i deras kommun.²⁹ I de fall där kostnaden ändå har kunnat uppskattas utgör den en mycket liten del av kommunernas totala budget, i storleksordningen några promille till någon procent.³⁰

En uppskattning som gjordes år 2012 av strandstädning i kommuner visar att kostnaderna för kommuner skiftar mycket och att kostnaderna för de åtta kommunerna på Bohuskusten som fanns med i undersökningen sticker ut markant. Enligt enkätundersökningen³¹ är kostnaderna för strandstädning i västkustkommunerna minst fyra gånger större än för majoriteten av de undersökta kustkommunerna och lika stor som den totala kostnaden för all städning i en kommun, räknat som ett medianvärde för alla kommuner i Naturvårdsverkets egen undersökning i samband med det förra regeringsuppdraget.³²

Naturvårdsverket bedömde år 2012 att kommunernas egen kostnad för städning av Bohuskustens stränder är 10–15 miljoner kr per år.³³ Under en workshop i juni 2016 med externa aktörer inom nedskräpningsområdet bekräftade en företrädare för Ren och Attraktiv Kust att problembilden på västkusten kvarstår. I sin inlaga till Naturvårdsverket skriver företrädare för projektet att kostnaderna för att hålla rent blir allt svårare att bära och att många stränder därför är ostädade. I inlagan görs bedömningen att en fullständig strandstädning av Bohuskusten skulle kosta cirka 17 miljoner kr per år.³⁴

²⁸ Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Särskild satsning för minskad nedskräpning, 2013.

²⁹ Skräpprapporten 2016 (2016) Håll Sverige Rent.

³⁰ Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Särskild satsning för minskad nedskräpning, 2013.

³¹ Marin nedskräpning (2012) enkätundersökning gjord av Sifo på uppdrag av Håll Sverige Rent.

³² Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Särskild satsning för minskad nedskräpning, 2011.

³³ Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Särskild satsning för minskad nedskräpning, 2013.

³⁴ Marint skräp på västkusten (2016) PM 2016-06-23 från Ren och attraktiv kust. NV-0101-16.

4.3 Statlig finansiering av strandstädning

Nationella insatser för strandstädning finansieras idag av både Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.

4.3.1 Nuvarande statlig finansiering

Naturvårdsverket ger skötselbidrag via anslaget 1.3 Åtgärder för värdefull natur, där en del av medlen används till strandstädning i skyddade områden. Kosterhavets nationalpark, som bedöms vara en av de mest nedskräpningsdrabbade kuststräckorna i Sverige, lägger till exempel cirka en miljon kr årligen på strandstädning. Huvudsyftet med skötselmedlen är dock inte att bekosta städning och det är länsstyrelserna och kommunerna som gör bedömningar och prioriteringar när det gäller strandstädning i skyddade områden idag.

Jordbruksverket finansierar främst draggning av gamla nät och fiskeredskap som blivit kvar i haven runt Sverige. En del av stödet kan även gå till att finansiera utrustning för att samla in avfall på båtar eller i hamnar. Stödet får högst uppgå till en miljon kronor per ansökan och ges bara till projekt där yrkesfiskare ingår. Stödet ges inom havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020 och finansieras med medel från EU:s havs- och fiskerifond och Jordbruksverkets anslag 1:13 Strukturstöd till fisket m.m. Inom havs- och fiskeriprogrammet för perioden 2007–2013 har cirka 14 miljoner kr betalats ut i stöd för denna åtgärd.

Havs- och vattenmyndigheten har sedan år 2011 gett nationella bidrag från anslag 1:12, till ett tjugotal projekt som berör marin nedskräpning. Totalt omfattar bidragen en summa om 24,6 miljoner kr. Inget av dessa projekt handlar enbart om strandstädning, utan syftar till informationsinsatser, kunskapsinhämtning eller metodutveckling. Utöver åtgärdsinriktade projekt finansierar myndigheten också årlig övervakning av strandskräp med cirka 425 000 kr, varav 125 000 kr via miljöövervakningsanslaget (1:2). I samband med detta städas referensstränderna, även om städning inte är det primära syftet.

4.3.2 Finansieringsalternativ

Möjligheter att inkludera nedskräpning i statligt LOVA-bidrag

Sveriges länsstyrelsernas möjligheter att dela ut LOVA-bidrag regleras i förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt. LOVA-bidragens fokus ligger i att bidra till minskad tillförsel av fosfor och kväve till Östersjön och Västerhavet samt att minska spridning av miljöfarliga ämnen till vattenmiljön vid hantering av fritidsbåtsbottnar.³⁵

Enligt 3 § förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, får stöd inte ges till åtgärder som följer av skyldighet i lag eller annan författning.

³⁵ Havs- och vattenmyndighetens vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, 2015, s. 5.

Kommuner har en skyldighet att enligt 4 § lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning återställa platser, såsom stränder längs Västerhavet, i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk. Därmed kan inte LOVA-bidrag ges till kommuner, eftersom det föreligger en skyldighet för kommunerna att enligt lag hålla dessa stränder rena.

LOVA-bidraget är inte heller avsett att omfatta strandstädning, eftersom förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt tar sikte på lokala vattenvårdsprojekt, såsom framtagande av planer för och genomförande av kostnadseffektiva åtgärder som bidrar till minskade mängder fosfor och kväve i Östersjön och Västerhavet samt åtgärder för hantering av fritidsbåtsbottnar som syftar till att minimera spridning av miljöfarliga ämnen.³⁶

Vad gäller förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt observerar Naturvårdsverket i övrigt att förordningen inte har ändrats vad gäller regeringens restkompetens enligt den nu gällande regeringsformen. I den nu gällande förordningstexten framgår att förordningen är meddelad med stöd av den äldre paragrafen 8 kap. 13 § regeringsformen, när det rätteligen ska vara 8 kap. 7 § regeringsformen, efter lagändringen av regeringsformen. Naturvårdsverket föreslår därmed att regeringen ändrar hänvisningen 8 kap. 13 § till 8 kap. 7 § regeringsformen i förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

Naturvårdsverket ser svårigheter med att LOVA i dess nuvarande utformning skulle inkludera stöd till strandstädning. Med en annan utformning av förordningen skulle sådant stöd kunna vara möjligt.

Möjligheter att skapa en ny förordning för statligt stöd till strandstädning

Det finns ett stort antal förordningar om statligt stöd till olika ändamål. Förordningarna har regelmässigt beslutats med stöd av regeringens så kallade restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.³⁷

Naturvårdsverket anser att det är möjligt att skapa en ny förordning om statligt bidrag för strandstädning vid Västerhavet med liknande utformning som LOVA-förordningen har. Den nya förordningen bör i så fall formuleras på ett sätt som gör att statligt stöd är möjligt att ge till kommuner trots att det framgår av lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning att kommunen har ansvar för sådana platser. Detta eftersom dessa platser är så pass utsatta för ilandflutet skräp. Regeringen får ta ställning till om en sådan ny förordning skulle inkludera statligt stöd till kommuner i samverkan med exempelvis ideella föreningar och stiftelser. Idag

³⁶ 2 § förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

³⁷ HFD 3784-15.

sköts strandstädningen framgångsrikt av både kommunala och andra aktörer på västkusten.

En ny förordning skulle kunna vara utformad ungefär som förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, eller förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. En ny förordning utfärdas med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. En sådan förordning bygger emellertid på att kommuner ansöker om att få statligt stöd för vissa åtgärder eller projekt, vilket kan leda till att vissa kommuner eventuellt kommer att söka mer stöd än andra. I en sådan förordning behöver det även finnas någon form av fördelningsnyckel.

Statligt stöd till kommuner och reglerna om statsstöd

Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Bestämmelserna omfattar stöd från offentliga aktörer, såsom stat, kommun eller landsting, till ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet på en existerande eller potentiell marknad. Syftet med statsstödsreglerna är enligt EU-domstolen att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och skadar konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.³⁸

Om det planerade statliga stödet till strandstädning uppfyller kriterierna nedan är stödet att betrakta som statligt stöd och de EU-rättsliga reglerna om statsstöd måste därmed följas.

- Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion,
 - o Med ”företag” avses varje organisation – oavsett juridisk form eller ägande – som med eller utan vinstsyfte bedriver ekonomisk verksamhet – erbjuder varor eller tjänster på en eller flera marknader.
- Stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- Stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och
- Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

När det gäller företagsbegreppet ovan har EU-domstolen i flera domar rörande statligt stöd hänvisat till innebörden av begreppet när det förekommer i EUF-fördragets övriga konkurrensregler.³⁹ Enligt domstolens praxis omfattar det varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och

³⁸ Prop. 2012/13:84 s. 13 och Hedelin, *Kommunal konkurrensrätt*, 2013, s. 299.

³⁹ EU-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., REG 2006, s. I-289, punkt 107.

oavsett hur den finansieras.⁴⁰ Ekonomisk verksamhet utgörs i sin tur av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad.⁴¹ Det saknar betydelse att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte.⁴² Det är inte heller avgörande vilken status enheten har enligt nationell lagstiftning. Det enda relevanta kriteriet är om enheten bedriver en ekonomisk verksamhet.⁴³ Huruvida det finns en marknad för vissa tjänster kan vara beroende av hur dessa tjänster är organiserade i den berörda medlemsstaten.⁴⁴ Reglerna om statligt stöd gäller endast om en viss verksamhet tillhandahålls i en marknadsmiljö.⁴⁵

Det statliga stödet ska i det här fallet delas ut till kommuner i samverkan med ideella föreningar och stiftelser för åtgärder i form av städning av stränder på Bohuskusten. Naturvårdsverket anser inte att ett sådant stöd uppfyller kriterierna för statligt stöd enligt ovan eftersom stödet riktar sig direkt till kommuner som i det här fallet inte bedriver någon ekonomisk verksamhet eftersom de inte erbjuder tjänsten ”renhållning av stränder” på en marknad. Enligt Naturvårdsverket finns det för närvarande inte heller någon existerande marknad för någon eventuell tjänst för renhållning av stränder.

Stödets storlek har också betydelse vid statsstödsbedömningen och en eventuell snedvridning av konkurrensen. I samband med det förra regeringsuppdraget om nedskräpning bedömde Naturvårdsverket, att kommunernas egen kostnad för städning av Bohuskustens stränder kostar mellan 10–15 miljoner kr per år.⁴⁶ Naturvårdsverket kan därmed konstatera att det inte rör sig om särskilt höga belopp som Havs- och vattenmyndigheten i så fall skulle dela ut för strandstädningen.

Möjligheten att använda villkor i anslag

Det är också möjligt att ge stöd till strandstädning genom att regeringen via villkor i anslagspost 1.12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, anger att stöd ska ges till

⁴⁰ Se exempelvis EU-domstolens dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höfner och Elser, REG 1991, s. I-1979, punkt 21 och EUT 2012/C 8/02, *Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*, punkt 9.

⁴¹ EU-domstolens dom den 12 september 2000 i de förenade målen C-180/98–C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000, s. I-6451, punkt 75.

⁴² EU-domstolens dom den 21 september 1999 i mål C-67/96, Albany, REG 1999, s. I-5751, punkt 85.

⁴³ EUT 2012/C 8/02 punkt 9.

⁴⁴ De förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, REG 1993, s. 1-637.

⁴⁵ EUT 2012/C 8/02 punkt 12.

⁴⁶ Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Särskild satsning för minskad nedskräpning, 2013

kommuner på Bohuskusten för strandstädning, för att minska miljöpåverkan på havs- och vattenmiljöer.

Risker

Naturvårdsverket observerar att det kan finnas vissa risker med att ge stöd för strandstädning till kommunerna. En risk är att kommunerna inte använder sig av kommunala skattemedel för att finansiera strandstädningen och att stöd från staten därmed endast bidrar till en bättre miljö tillfälligt och inte på längre sikt. Det är viktigt att kommunerna inser att renhållning av stränder är prioriterat och att kommunernas ordinarie ansvar för renhållning på badstränder med mera inte omfattas av de förslag som lämnas. Kommunala skattemedel ska användas både till att förebygga nedskräpning och till strandstädning även i framtiden.

Det finns även en eventuell risk för att det kan uppstå konflikter mellan stat och kommun om att endast kommuner på Bohuskusten kan få stöd för strandstädning. Kommuner vid exempelvis Östersjön skulle också kunna tänkas vilja få stöd för liknande åtgärder. Det är viktigt att beakta likabehandlingsprincipen vid utdelning av stöd för strandstädning. I det här fallet anser vi dock att problemen på västkusten intar en särställning, eftersom nedskräpningen i genomsnitt är mer än tio gånger högre per meter på Bohuskusten jämfört med Sveriges övriga kuster.

4.4 Andra finansieringsformer av strandstädning

4.4.1 Producentansvar

En genomgång av statistiken visar att förpackningar och tidningar utgör en knapp tredjedel av det skräp som hamnar längs stränderna, oavsett om det handlar om västkusten eller östkusten. Det innebär att bara sex procent av det marina skräpet på västkusten består av sådant avfall som skulle ha lämnats in vid en återvinningsstation, istället för att hamna på stränderna. Det marina skräpet består ofta av många olika fraktioner och är ibland förorenat, till exempel av påväxta alger. Därmed blir skräpet mindre attraktivt att återvinna.

I Norge föreslår också Miljødirektoratet att regeringen ska överväga att utvidga förordningen om producentansvar så att producenter och importörer får medansvar för att finansiera strandstädning.

4.5 Slutsatser

Extra medel till strandstädning behövs på Bohuskusten

Problemen med marin nedskräpning intar en särställning på Bohuskusten. De skräpmätningar som gjorts visar att det flyter i land lika mycket skräp på Bohuskustens stränder som i resten av Sverige varje år. Kuststräckan är hårt drabbad av

ilandflutet skräp och uppskattas ha mycket höga kostnader för strandstädning i jämförelse med andra kommuner. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att det finns ett behov av extra medel till städning av stränder längs Bohuskusten.

Finansieringen av de extra medlen kan ske via befintliga anslag

I dagsläget bedömer Naturvårdsverket att en statlig finansiering av strandstädning är den mest framkomliga vägen, eftersom problemet är regionalt och skräpet till övervägande del är ilandflutet. Om en annan finansieringslösning, exempelvis med medel från producenter, ska övervägas krävs det ett helhetsperspektiv för finansiering av kostnaderna för nedskräpning som även inkluderar nedskräpning på land. Det har inte legat inom ramen för detta uppdrag att utreda en sådan helhetslösning.

Idag finansieras strandstädning med både kommunala och statliga medel och med medel från EU. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bedömer däremot att det inte behövs några nya finansieringsformer för marin nedskräpning. Finansieringen med de extra medlen kan ske via befintliga anslag.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning skulle ett stöd till strandstädning sannolikt inte bryta mot reglerna för statsstöd.

5 Ändring i lagen om gaturenhållning och skyltning

Naturvårdsverket har inom ramen för detta regeringsuppdrag haft att utreda och föreslå hur lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning kan ändras så att kommunerna får ansvar för att ta hänsyn till miljöaspekter och utföra renhållning även i naturmiljöer.

Uppdragslydelsen har givetvis varit Naturvårdsverkets utgångspunkt i arbetet men vi har också gjort en bredare översyn av lagens bestämmelser. Förslagen till regeländringar begränsas till 2 och 4 §§ som redovisas under 5.4.1 och 5.4.2. Under 5.4.3. redogör vi mer allmänt för brister i gaturenhållningslagen och vad Naturvårdsverket anser att man behöver utreda mer. Vi har i denna redovisning valt att följa upplägget för en konsekvensanalys. Det finns därför ingen separat konsekvensanalys.

5.1 Bakgrund

Ansvar för städning och återställning av nedskräpade områden regleras i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (nedan kallad gaturenhållningslagen) och i 9 och 10 kap. miljöbalken samt annan speciallagstiftning.

5.1.1 Ansvar för renhållning enligt miljöbalken

Miljöfarlig verksamhet

Verksamhet som riskerar att skada människors hälsa eller miljön utgör miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens mening (9 kap. 1 § miljöbalken). Om det finns risk för att till exempel tippade massor förorenar den underliggande marken kan detta vara att anse som en förvaring av avfall som utgör miljöfarlig verksamhet. I dessa fall regleras ansvaret för avhjälpande av skador/efterbehandling i 10 kap. miljöbalken.

Enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är det i första hand den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada som också ska ansvara för dess avhjälpande. Den eller de som lagt upp avfall på en fastighet är generellt att anse som verksamhetsutövare, både vad avser själva uppläggningsen av avfallet och den fortsatta förvaringen. Ansvaret enligt 10 kap. 2 § är begränsat till sådan nedskräpning/uppläggning av avfall som kan anses utgöra en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada. Kan ingen verksamhetsutövare hållas ansvarig för nedskräpning är fastighetsägare och tomträttshavare skyldig att svara för avhjälpande på fastighet eller i byggnad/anläggning om denne vid sitt köp kände till föroreningen eller vid köpet borde ha upptäckt den (10 kap. 3 § miljöbalken).

En fastighetsägare kan också göras ansvarig för nödvändiga åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka att verksamhet medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön när denne i egenskap av markägare kan anses som utövarare av verksamhet (2 kap. miljöbalken). Sådana åtgärder skulle kunna innefatta städning av ett område. Ledning om när denna typ av fastighetsägaransvar aktualiseras kan hämtas i Mark- och miljööverdomstolens dom från 2006 (MÖD 2006:63). Domstolen konstaterar där att för ansvar krävs utöver den faktiska avfallsförvaringen till exempel att fastighetsägaren direkt accepterat eller indirekt accepterat verksamhet genom att inte vidta åtgärder mot avfallsuppläggning.

Tillsyn och prövning

Kommunen har tillsynsansvar för miljöfarlig verksamhet enligt 26 kap. 3 § miljöbalken. Kommunen får enligt 9 § samma kapitel utfärda förelägganden och förbud mot den som bedöms vara ansvarig för verksamheten. Sådana förelägganden och förbud kan enligt 19 kap. 1 § och 21 kap. 1 § miljöbalken, överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas till mark- och miljödomstol.

5.1.2 Ansvaret för renhållning enligt gaturenhållningslagen

Gaturenhållningslagen består av regler avseende renhållning men även avseende skyltning. Vad gäller renhållning kan lagen i huvudsak sägas fördela ansvaret mellan fastighetsägare och kommun.

Ansvarsfördelning för detaljplanerad mark

Av 2 § gaturenhållningslagen följer att kommunerna ansvarar för renhållningen på gator och torg, i parker och på andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan och som kommunen är huvudman för. Kommunens ansvarar för gaturenhållningen innebär att kommunen ska hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Vid bedömningen av vad som innebär olägenhet kan ledning tas från definitionen av olägenhet för människors hälsa i 9 kap. 3 § miljöbalken. Där det stadgas att: *”Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.”* Även trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet är faktorer som har betydelse för omfattningen av kommunens skyldighet. Vad gäller nedskräpning har det främst varit kravet på trevnad som varit aktuellt att ta hänsyn till. Skyldigheten för kommunen att städa de områden som anges i 2 § gäller inte om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.

Fastighetsinnehavare har en skyldighet att städa inom områden som redovisas som kvartersmark i detaljplan, och som iordningsställt och används för allmän trafik. Undantag görs dock för områden som ska användas för allmän trafik och som upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 § eller 19 § plan- och bygglagen. I de fallen är kommunen ansvarig. Fastighetsinnehavare kan också bli skyldiga att städa på gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken (3 § gaturenhållningslagen). Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om vilka åtgärder som fastighetsinnehavaren

ska vidta (bemyndigandet i 3 § har utnyttjats enligt 1 § (1998:929) om gaturenhållning och skyltning, där kommunfullmäktige bemyndigas att meddela föreskrifter om exempelvis kommunens renhållningsordning).

Ansvarsfördelning för icke detaljplanlagd mark

Av 4 § gaturenhållningslagen framgår att om andra platser utomhus än de som avses i 2 § där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäligen anspråk. Kommunerna har alltså ett ansvar för att återställa ett område som skräpats ner eller osnyggats på allemansrättsligt tillgänglig mark som inte är detaljplanlagd. Sådana områden kan utgöras av skogar och stränder som allmänheten har tillträde till enligt allemansrätten. Ansvaret gäller både kommunens egen mark som mark som är privatägd. Renhållning av tomtplats svarar fastighetsägaren själv för. Återställande ska ske till sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäligen anspråk.

Av 4 § andra stycket framgår att dessa bestämmelser inte ska tillämpas om skyldigheten ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter. Kommunens ansvar kan alltså sägas vara sekundärt eftersom det gäller när ingen annan ska ansvara. Gränsdragningen häremellan vållar dock idag stora bekymmer i många kommuner. Denna problematik kommer att belysas under stycke 5.4.1.

Tillsyn och prövning

Det är kommunen som utövar den operativa tillsynen av bestämmelserna i gaturenhållningslagen (11 § gaturenhållningslagen). Det är alltså kommunen som har rätt och skyldighet att besluta om de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att lagen ska följas (12 § gaturenhållningslagen). En kommunal nämnds beslut överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas i sin tur till allmän förvaltningsdomstol (16 § gaturenhållningslagen).

5.1.3 Övrig lagstiftning

Av 8 kap. 15 § plan- och bygglagen följer att fastighetsägare är skyldiga att hålla sina tomter i vårdat skick och sköta dem så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Av 16 § följer att bestämmelsen i skäligen utsträckning också ska tillämpas på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader.

I lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall respektive förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall, finns särskilda regler om flyttning av skrotbilar och andra fordon. Genom dessa fördelas ansvaret för bilar som lämnats på vägar, allmänna platser och i naturen mellan polisen, Trafikverket, kommuner och enskilda. När det gäller båtar finns även specialreglering i förordningen (2011:658) om undanröjande av vrak som hindrar sjöfart eller fiske, lagen

(1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd och lagen (1986:371) om flyttning av fartyg i allmän hamn.

5.2 Problem med gaturenhållningslagen

Nedskräpning och brist på renhållning kan bland annat leda till skador på djur och människor, spridning av kemikalier och negativa effekter för turismnäring, företagande och friluftsliv.⁴⁷ Naturvårdsverket har i arbetet med regeringsuppdraget identifierat två huvudproblem avseende omfattningen av kommunernas skyldigheter enligt gaturenhållningslagen.

Det första problemet består i att det hos många kommuner råder otydlighet om vilket ansvar kommunen har för renhållning enligt 4 § gaturenhållningslagen. Det andra problemet är att skyldigheten att vidta åtgärder enligt 2 och 4 § § gaturenhållningslagen främst är inriktad på människors trevnad. Det är därför endast i liten utsträckning som åtgärder vidtas av hänsyn till växter, djur och naturmiljöer. Därutöver är den prövningsordning som gäller enligt lagen i många situationer opraktisk och ologisk. Slutligen har lagen ett omodernt och krångligt språk och en konstruktion som är svår att tillägna sig, vilket medför svårigheter att tolka och tillämpa lagen.

5.2.1 Nedskräpning åtgärdas inte på grund svårtolkad lagstiftning

Många upplever att gränsdragningen enligt 4 § gaturenhållningslagen är otydlig. Det som vållar problem är att avgöra när det är kommunens ansvar och när det är andra aktörer, såsom fastighetsägare och andra som bedrivit verksamhet eller vidtagit åtgärder, som ska svara för att städa på en plats. Detta medför att nedskräpade områden utanför detaljplanlagd mark inte städas i tillräcklig omfattning, att det tar för lång tid innan renhållande åtgärder sätts in eller att områden ”felaktigt” städas av fastighetsägare när ansvaret rätteligen bör ligga hos kommunen. också I vissa fall medför detta i sin tur att onödiga resurser läggs på att reda ut ansvarsfrågan. I flera fall har kommuner ”avsagt sig” ansvaret för renhållning av stränder och andra naturområden och hänvisat till att det är fastighetsägarens ansvar. Det sker ibland i kommunikation med fastighetsägarna och ibland genom icke-bindande dokument så som olika planer. Denna osäkerhet kan ha sin grund i att det bara finns ett fåtal vägledande domar på området.

5.2.2 Renhållning utförs inte till förmån för växter, djur och naturmiljön

Bedömningen av vilka renhållningsåtgärder som ska utföras enligt 2 § och 4 § gaturenhållningslagen utgår idag från att olägenheter för människors hälsa ska hindras samt att människors upplevelse av platsen vad gäller trevnad och framkomlighet värnas. Nedskräpning är dock inte bara negativt utifrån ett hälso-, trevnads-

⁴⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Nedskrapning/> Nedladdad 2016-09-20

eller framkomlighetsperspektiv. Skräpet kan även ha negativ inverkan på växter, djur eller naturen som sådan samt dess förmåga att producera ekosystemtjänster. Det kan till exempel vara farliga ämnen som läcker ut och förorenar mark och vatten eller skräp som djur kan skada sig på, fastna i eller missta för föda. Idag behöver inte hänsyn tas till skräpets negativa påverkan på växter, djur och naturmiljö vid bedömning av behovet av renhållningsåtgärder.

5.2.3 Övriga problem med gaturenhållningslagen

Naturvårdsverket anser att gaturenhållningslagen i dess nuvarande utformning är problematisk då regleringen av många uppfattas som språkligt svår. Naturvårdsverket har haft ett flertal regeringsuppdrag avseende bestämmelser i gaturenhållningslagen och har vid dessa tillfällen från såväl kommuner som privata aktörer fått synpunkter på att lagen i dess nuvarande utformning är svårtolkad.

Många missuppfattningar föreligger avseende kommunernas skyldigheter enligt 5 §. Lagens definitioner och ansvarsfördelning har inte följt utvecklingen exempelvis vad gäller definitionen av vilka av de skyltar och anordningar som enligt 6 § är tillståndspliktiga. Det är i dag alltmer förekommande att reklamskyltar återfinns uppsatta på större fordon såsom traktorer och trailers. Dessa finns ofta placerade längs vägar, ibland i omedelbar närhet till vägen och ibland ute i markerna såsom en i grässlänt eller på en åker.

Det är också i många fall opraktiskt och ologiskt att ärenden enligt lagen överprövas av allmän förvaltningsdomstol.

5.3 Referensalternativ

Görs inga ändringar i gaturenhållningslagen kommer det fortfarande att finnas oklarheter vad gäller ansvarsfördelningen mellan kommun och andra aktörer vad gäller städning av nedskräpade områden på allmänrättsligt tillgänglig mark som inte är detaljplanlagd. De aspekter som i första hand beaktas vid behov av städning av nedskräpade områden kommer även fortsättningsvis till stor del att vara besökares trevnad och framkomlighet, medan den negativa påverkan nedskräpningen kan ha på växt- och djurliv och naturmiljöer inte heller fortsättningsvis kommer att utgöra skäl för renhållning.

5.4 Förslag på ändringar

Våra förslag på författningsändringar avser i huvudsak 2 och 4 §§ i lagen. Ändringarna syftar till att tydliggöra kommunens ansvar för renhållning och ställa högre krav på den renhållning kommunen ska utföra.

Naturvårdsverket har också analyserat lagens problematik till exempel vad gäller att ärendena hanteras i en annan ordning än den som följer för ärenden enligt miljöbalken. Vi ser att mer strukturella och omfattande ändringar skulle kunna vara

lämpliga. Vi föreslår inga sådana ändringar nu, eftersom vi bedömer att de bör göras av samtliga berörda myndigheter vid en större, övergripande översyn av hela lagen.

5.4.1 Växt- och djurliv och naturmiljön ska tillmätas större betydelse

En viktig fråga är hur långt kommunens ansvar att renhålla sträcker sig. Det finns nästintill ingen praxis som ger ledning i bedömningen av omfattningen av kommunens ansvar, alltså i vilken utsträckning kommunen ska vidta åtgärder. Naturvårdsverket utökar i förslaget det kommunala ansvaret för renhållning av naturområden, framförallt för icke-planlagd mark men även för planlagd mark

Mark såsom stränder och mindre och större grönområden är idag både planlagd som park- och naturmark men även icke-planlagd. I kommuner med högt bebyggelsetryck är marken i högre utsträckning planlagd än i kommuner med lägre bebyggelsetryck. Omständigheter såsom typen av närliggande bebyggelse, historiskt politiska värderingar etcetera kan också ha betydelse för om mark är planlagd eller inte. I vissa kommuner är stora stadsnära naturområden planlagda.

Vad gäller renhållningen idag sker den generellt mer planerat och regelbundet av planlagda områden än icke-planlagda. Frekvensen av kontroll och åtgärder varierar ofta bland annat beroende på typ av område och dess geografiska placering i kommunen. Renhållningen av icke-planlagd mark är mer åsidosatt.

Kommunens ansvar för gaturenhållningen innebär idag, som beskrivits under 5.1.2, att kommunen ska hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. I sin nuvarande lydelse tar både 2 och 4 §§ framförallt sikte på trevnad för människor. Av förarbetena från 1970 framgår att bestämmelsen främst syftar till att olägenhet inte ska uppstå för de människor som vistas i området. Uttalandet i förarbetena som talar om skada på egendom avser troligen exempelvis skada på tama djur.⁴⁸ Vare sig av lagtexten eller av förarbetsuttalandena framgår att bestämmelsen syftar till att motverka påverkan på vilda djur eller växtlighet eller annan skada på naturmiljön. Mot denna bakgrund är det problematiskt att tillämpa bestämmelserna när renhållning i huvudsak är motiverat av hänsyn till naturmiljön. För att det i större utsträckning ska vara möjligt att ta hänsyn också till växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt bör 2 och 4 §§ tydliggöras och formuleringarna utvidgas

Naturvårdsverket föreslår därför att kommunerna även ska bli skyldiga att vidta de åtgärder som behövs så att skada på växt- och djurlivet och naturmiljön i övrigt i skälig utsträckning undviks. Tillägget bör göras i både 2 och 4 §§. Med det tillägg blir det tydligt att kommunen är skyldig att städa om det till exempel finns risk för att djur skadar sig på exempelvis byggnadsavfall och liknande som dumpats i en skog även om skräpet är att det inte påverkar trevnaden i någon större utsträckning

⁴⁸ Prop nr 157 år 1070 s 36

eller riskerar att skada människor. I 4 § bör även förtydligas att åtgärder ska vidtas för att hindra uppkomsten av olägenheter för människors hälsa. Detta framgår redan av 2 §. Det är dock rimligt att kraven bör ställas olika högt, så att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa ska hindras, medan det är tillräckligt att skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt i skälig utsträckning undviks. Det ska alltså finnas utrymme för en skälighetsbedömning när det gäller skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt. Utformningen av 4 § 3 p. innebär att det för icke-planlagd mark finns ett något större utrymme än för planlagd mark (2 §) att vid bedömningen av när och omfattningen av vilka åtgärder som ska vidtas ta hänsyn till områdets beskaffenhet och användning. Det bör finnas visst utrymme för kommunerna att prioritera områden som har ett högt besöksstryck eller sådana där växt- och djurlivet är mer känsligt för störningar.

För att underlätta förståelsen av 2 § bör bestämmelsen delas upp i 2 § och 2 a §.

5.4.2 Förenklad lagstiftning och tydligare ansvarsfördelning

Naturvårdsverket har sett över ansvarsfördelningen enligt gaturenhållningslagen och därvid särskilt fokuserat på otydligheterna kring ansvarsfördelningen mellan kommun och fastighetsägare avseende den för allmänheten tillgängliga marken.

Gemensamt för många kommuner är att de utför mer planerad och kontinuerlig renhållning i detaljplanelagda än i icke-detaljplanelagda områden.

För att uppnå en förenklad och förstärkt lagstiftning samt en förtydligad ansvarsfördelning bör regleringen ändras i både 2 och 4 §§ gaturenhållningslagen. Regleringen i 4 § är tillbakasyftande och har regleringen i 2 § som utgångspunkt. Den är ålderdomlig och språkligt svår varför den bör förenklas språkligt.

Som beskrivits ovan under 5.1.2 kan kommunen vara ansvarig för renhållning på privat mark som inte är detaljplanelagd om den är allemansrättsligt tillgänglig. Kommunens ansvar är så kallat sekundärt. Kommunen ska ansvara när inte någon annan ska göra det med stöd av lag, författning eller föreskrifter. Gränsdragningen mellan kommunens ansvar respektive fastighetsägarens ansvar och omfattningen av kommunens ansvar för städning vållar i många fall oklar, vilket har lett till att kommunerna inte fullt ut fullföljer sina skyldigheter enligt 4 §.

Naturvårdsverkets uppfattning är att kommunerna har ett mer långtgående ansvar än vad de i vissa fall ger uttryck för i sin kommunikation med kommuninvånarna. Det bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning vara tillräckligt att det konstaterats att ingen annan än kommunen ska vidta åtgärder avseende en aktuell nedskräpning, för att kommunen ska anses vara den som är ansvarig för att städa upp. Det finns inga formella krav på vilken utredning en ansvarig förvaltning ska ha gjort för att utreda andras eventuella ansvar eller vilka åtgärder som ska ha vidtagits, till exempel förelägganden som överklagats och prövats av domstol. Det är alltså tillräckligt att en ansvarig förvaltning vid en bedömning konstaterar att det inte går att

fastställa att en viss verksamhetsutövare eller fastighetsägare är skyldig att återställa en nedskräpad plats och därmed inte vidtar åtgärder enligt annan lagstiftning. Exempel på det kan vara ansvar enligt 2 och/eller 10 kap. miljöbalken eller enligt regelverket avseende flyttning av fordon i vissa fall.

Naturvårdsverkets uppfattning har stöd i gällande praxis. Kammarrätten i Stockholm hade i mål nr 3086-15 att ta ställning till om det varit korrekt av en kommunal nämnd att rikta ett föreläggande mot kommunstyrelsen att städa ett nedskräpat markområde när kommunstyrelsen gjort gällande att skyldigheten borde ligga hos fastighetsägaren enligt miljöbalkens ansvarsreglering. Kammarrätten belyser svårigheten med ansvarsfördelningen enligt gaturenhållningslagen och lagens förhållande till miljöbalkens reglering vad gäller ansvarsfördelning och instansordning. Kommunstyrelsen har i målet invänt att förutsättningarna inte är uppfyllda för att det kommunala ansvaret enligt 4 § första stycket gaturenhållningslagen ska aktualiseras, eftersom ansvar för avhjälpande bör ligga hos fastighetsägaren enligt 4 § andra stycket. Kammarrätten kommer i domen fram till att kammarrätten i målet inte kan pröva huruvida ansvaret ska ligga hos annan enligt miljöbalken eftersom den inte anser det vara förenligt med domstolsprövning enligt miljöbalken att en allmän förvaltningsdomstol tar ställning till dessa aktörers eventuella ansvar för nedskräpning och eventuell miljöfarlig verksamhet.

Av avgörandet kan slutsatsen dras att kommunens sekundära ansvar som följer indirekt av 4 § andra stycket innebär att kommunen ska göra en bedömning av om någon annan än kommunen har att svara för uppstädning av viss nedskräpning innan det kommunala ansvaret träder in. En förutsättning för att kommunen ska svara är att den har konstaterat att ingen annan är ansvarig. Att kommunen har gjort en bedömning och konstaterat att inga åtgärder ska vidtas av annan anser Kammarrätten vara tillräckligt för att kommunens sekundära ansvar ska aktualiseras. Kammarrättens avgörande är dock överklagat till Högsta förvaltningsdomstolen.

Kommunens sekundära ansvar bör kvarstå, men gränsdragningen och innebörden av det bör förtydligas. Kommunen ska alltså vidta åtgärder avseende vissa platser och i viss utsträckning när det inte finns någon annan som är ansvarig enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter. För att förtydliga innebörden av denna ansvarsfördelning och gränsdragning kan författningstexten till viss del förtydligas. Detta är dock enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte tillräckligt. Om regeringen beslutar att införa föreslagna ändringar bör en kommentar medfölja 4 § som tydliggör ansvarsfördelningen. En sådan kommentar kan ha följande innehåll.

Det sekundära kommunala ansvaret för renhållning som följer indirekt av 4 § andra stycket innebär att kommunen ska göra en bedömning av om någon annan än kommunen ska svara för uppstädning av viss nedskräpning innan det kommunala ansvaret träder in. En förutsättning för att kommunen ska svara är att kommunen har konstaterat att ingen annan

är ansvarig. Det är tillräckligt att kommunen har gjort en bedömning av om åtgärder ska vidtas av annan och konstaterat att ingen annan än kommunen ska vidta åtgärder avseende en aktuell nedskräpning, för att kommunens ansvar ska aktualiseras. Det ställs alltså inga särskilda krav på omfattningen av den utredning som en ansvarig förvaltning ska ha gjort för att undersöka någon annan aktörs eventuella ansvar eller att kommunen ska ha vidtagit särskilda åtgärder, t.ex. förelägganden som överklagats och prövats av domstol. Det är således tillräckligt att en ansvarig förvaltning vid en bedömning konstaterar att det inte går att fastställa att en viss verksamhetsutövare eller fastighetsägare är skyldig att återställa en nedskräpad plats och därmed inte vidtar åtgärder enligt annan lagstiftning, för att ansvaret att städa ska hamna hos kommunen.

En nedskräpad plats ska idag enligt 4 § återställas i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk. Det sekundära ansvaret bör inte vara så begränsat att kommunen endast behöver vidta åtgärder efter att nedskräpning rapporterats och det konstaterats att ingen annan ska svara för uppstädning enligt annan lag eller författning.

Vissa områden kan ha ett högt besöksstryck antingen under hela året eller del av året och utsätts därför kontinuerligt för nedskräpning. Ett sådant exempel är stränder där nedskräpning ofta beror på att besökare skräpar ner med matförpackningar och annat mindre skräp. Det kan i den aktuella sortens nedskräpning finnas en viss förutsägbarhet vad gäller antal besökare och förväntad nedskräpning. Utöver besökarens nedskräpning tillkommer i många fall, särskilt vid västkusten, skräp från havet med okänt upphov.

Det är med anledning av ovan lämpligt att kommunerna planerar sin renhållande verksamhet för området, och att denna inte enbart sker tillfälligt när behov uppstår. Vi föreslår därför att nuvarande skrivning att avseende kommunens skyldighet att återställa platsen i visst skick ska ersättas av skrivningen *att kommunen ska vidta de åtgärder som behövs..... för att.....*

5.4.3 Lagen bör ses över i sin helhet

Lagen reglerar frågor av tämligen olika karaktär, alltifrån skyltning till renhållning i skog och mark. Före miljöbalkens tillkomst fanns bestämmelserna bland annat i naturvårdslagen (1964:822) och renhållningslagen (1979:596). I samband med arbetet med utformning av miljöbalken konstaterade Miljöbalksutredningen att något som gemensamt för dessa bestämmelser är att de gäller frågor om säkerhet och snygghet på allmänna platser eller annars utomhus och att bestämmelserna har samband med flera olika lagar. Utredningen bedömde att de aktuella bestämmelserna trots allt hade ett så nära samband med naturvårds- och avfallsbestämmelser i miljöbalken att de lämpade sig för att arbetas in i balken. Regeringen ansåg emellertid att det visserligen fanns skäl för utredningens slutats, men att bestämmelserna innehållsmässigt var av den art att de av systematiska skäl inte borde arbetas in i

balken. Därför föreslog regeringen att bestämmelserna skulle inordnas i en separat lag.

Lagen är bitvis ålderdomligt utformad och delvis svårläst. En genomgripande översyn av hela lagen bör göras och att den bör göras tillsammans med samtliga berörda myndigheter. Vissa frågeställningar har tydlig miljökaraktär och koppling till miljöprövning medan andra frågeställningar, såsom skyltning, har en tydligare koppling till reglering avseende planläggning och byggnation. De delar avseende renhållning som har en tydlig miljökaraktär vore lämpliga att föra in i miljöbalken. Vad gäller frågor avseende skyltning kan de regleras inom miljöbalken, men skulle också kunna regleras inom ramen för annan lagstiftning. De delar som rör skyltning bör ses över då problem föreligger med sådan skyltning som idag inte omfattas av definitionen i 6 §.

Lagen stadgar idag en överprövning inom allmän förvaltningsdomstol. Regeringen har i augusti 2016, i promemorian Ds 2016:25 "Miljöbedömningar", föreslagit att samtliga ärenden enligt gaturenhållningslagen bör överprövas av mark- och miljödomstol. Naturvårdsverket ställer sig positivt till att överprövning ska ske inom mark- och miljödomstol och särskilt avseende de ärenden som har tydlig miljökaraktär, såsom ansvar för avfall, renhållning och säkerhet, 2- 4 §§ gaturenhållningslagen. Naturvårdsverket ser flera vinster med en ändrad ordning för prövning, till exempel möjligheterna till samordning mellan ärenden enligt gaturenhållningslagen och miljöbalken. Det skulle kunna underlätta bedömningarna av gränsdragningarna för kommunens ansvar enligt 4 § gaturenhållningslagen. I fall inte all överprövning enligt gaturenhållningslagen förs över till mark- och miljödomstol bör åtminstone överprövning enligt 2- 4 §§ föras över till mark- och miljödomstol genom en ändring av 11 §.

5.5 Konsekvenser av föreslagna förändringar

De förslag som läggs fram ovan berör i första hand de kommunala förvaltningar som ansvarar för renhållning av detaljplanelagda samt icke detaljplanlagda områden. Även fastighetsägare och besökare i naturområden med flera kommer att beröras.

Naturvårdsverket har i utredningsarbetet kontaktat ett tiotal kommuner för att få in synpunkter på hur de skulle beröras av eventuella ändringar i gaturenhållningslagen.⁴⁹ Endast ett fåtal kommuner valde att svara. Det inkomna underlaget har framför allt använts för att identifiera olika konsekvenser, inte som ett underlag för att kvantifiera eller avgöra konsekvensernas omfattning. Tillräckligt underlag för att kvantifiera effekter av föreslagna förändringar saknas. Nedan presenteras de sam-

⁴⁹ De förslag som kommunerna svarade på var inte formulerade på exakt samma sätt som de nu föreslagna ändringarna.

lade konsekvenserna av förslagen ovan. De språkliga förändringar som föreslås medför att lagtexten blir tydligare, men inga direkta konsekvenser förväntas uppstå till följd av dessa ändringar.

5.5.1 Kommuner

Det är i enlighet med vad som har beskrivits ovan i huvudsak den enskilda kommunen som ansvarar för renhållning i kommunen. Ansvarsfördelningen mellan de olika förvaltningarna i kommunerna ser mycket olika ut. I de större kommunerna är ansvaret generellt sett delat mellan flera olika förvaltningar, beroende på uppgift och områdenas status, till exempel planlagda, icke-planlagda områden, om det är gatumark eller parkmark. I mindre kommuner med färre förvaltningar kan ansvaret för samtliga åtgärder enligt 2 och 4 §§ gaturenhållningslagen ligga på samma förvaltning. Den enkätundersökning som genomfördes i samband med Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om särskild satsning för minskad nedskräpning visar på att kostnader för att städa utomhusmiljön varier kraftigt mellan olika kommuner.⁵⁰ Dock utgör den totala kostnaden för städningen en mycket liten del av kommunens totala utgifter.

Kommunen får ett tydligare ansvar för renhållning genom att gränsdragningen för och innebörden av kommunens sekundära ansvar för renhållning av icke-detaljplanlagd mark förtydligas. Förtydligandet av kommunens ansvar innebär att om en ansvarig förvaltning vid en bedömning inte kan fastställa att någon annan är skyldig att återställa en nedskräpad plats är det kommunens ansvar att städa. Förtydligandet av kommunens ansvar för renhållning kan komma att medföra ökade kostnader för den ansvariga förvaltningen, beroende på hur de tidigare har tolkat lagstiftningen. Det har inte varit möjligt att göra en uppskattning av hur stora kostnaderna förväntas bli. Kostnadsbilden påverkas även av hur kommunen arbetar förebyggande mot nedskräpning. Ett förtydligande av kommunens sekundära ansvar förväntas medföra att kommunen ska lägga mindre resurser på att utreda ansvarsfrågan.

Förslaget om att kommunerna ska vidta de åtgärder som behövs, istället för att enligt 4 § ska återställa en plats, innebär att kommunen bör planera renhållning av områden som är i återkommande behov av städning istället för att endast vidta åtgärder när nedskräpning har rapporterats. Tidigare enkätundersökning visar att stränder och rekreationsområden vanligtvis städas vid behov, men i vissa fall även planerat under säsong.⁵¹ För områden och kommuner som redan har en regelbunden städning av dessa områden förväntas förslaget inte få några större konsekvenser. För andra kommuner kan det innebära krav på ökade resurser för renhållning.

⁵⁰ Naturvårdsverket (2012) Kommunernas kostnader för skräphantering – städning och förebyggande åtgärder, en redovisning. Internt PM. Ärendenr. NV 00704-11

⁵¹ Naturvårdsverket (2012) Kommunernas kostnader för skräphantering – städning och förebyggande åtgärder, en redovisning. Internt PM. Ärendenr. NV-00704-11

Att utöka kommunernas ansvar för renhållning av allmänna platser som är detaljplanerade och mark som inte är detaljplanlagd men allemansrättsligt tillgänglig så att även skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt i skäligen utsträckning undviks, innebär ökade krav på kommunen. Även förslaget om att de ska vidta åtgärder för att hindra uppkomsten av olägenhet för människors hälsa på mark som inte är allemansrättsligt tillgänglig innebär ökade krav på kommunerna. De ökade kraven på kommunernas renhållningsinsatser förväntas kräva ökade resurser alternativt omprioriteringar av befintliga resurser. I vilken omfattning är dock svårt att säga, eftersom förutsättningarna och nuvarande renhållningsresurser skiljer sig mellan olika kommuner. De ökade kraven kan förväntas medföra att kommunen måste städa oftare, och även sätta in åtgärder snabbare för att undvika skada på växt- och djurliv.

5.5.2 Fastighetsägare

Ett förtydligande av kommunens ansvar för renhållning i 4 § innebär att det blir tydligare att det är kommunens ansvar att städa om man konstaterar att ingen annan ska vidta åtgärder avseende en aktuell nedskräpning. För fastighetsägare innebär detta att det i dessa fall blir lättare att ställa krav på kommunen.

De ökade kraven på kommunen förväntas medföra positiva konsekvenser för markägare, eftersom städning av nedskräpade områden måste ske oftare och nedskräpande föremål som riskerar att skada växt- och djurliv samt naturmiljön i övrigt får en högre prioritet för bortstädning jämfört med idag.

5.5.3 Växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt

Genom att kommunerna även ska undvika skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt till följd av nedskräpning, blir nedskräpningens påverkan på naturmiljön i sig en viktig faktor för att planera och genomföra renhållning. Denna förändring förväntas medföra att renhållningen förbättras i naturområden där allmänheten får färdas fritt. Förslaget syftar till att minska risken att nedskräpning ska resultera i till exempel läckage och spridning av farliga ämnen eller att glassplitter, plaster eller andra vassa föremål i naturen ska skada djur.

Med utökade krav på renhållning på land kan även mängden skräp som slutligen hamnar i vattnet förväntas minska på sikt. Att minska mängden skräp i vattnet är viktigt eftersom det kan medföra negativa konsekvenser, såsom att djur kan fastna i skräp eller missta det för föda.

5.5.4 Friluftsliv och turistnäring

Att ansvaret för renhållning blir tydligare samtidigt som kraven på nivån av renhållning ökar förväntas medföra mindre nedskräpade naturområden, oavsett om de är detaljplanlagda eller ej. Detta medför positiva konsekvenser för de människor som vistas i dessa områden genom att de får uppleva en renare natur. Det kan även förväntas bidra med positiva effekter för turistnäringen.

Befintlig reglering	Ändringar
<i>Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning</i> <i>Gaturenhållning m.m.</i> 2 § På gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare. Fastighetsinnehavare är skyldiga att utföra sådana åtgärder som avses i första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik. Trots det som sägs i andra stycket ansvarar kommunen i enlighet med det som anges i första stycket för områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 eller 19 § plan- och bygglagen. Om det finns särskilda skäl, får regeringen på kommunens begäran ge dispens från kommunens skyldighet enligt första stycket.	<i>Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning</i> <i>Gaturenhållning m.m.</i> 2 § Kommunen ska genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålla gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för vilka kommunen är huvudman i ett sådant skick att 1. uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras, 2. skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt i skälig utsträckning undviks och 3. de krav tillgodoses som kan ställas med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Om det finns särskilda skäl, får regeringen på kommunens begäran ge dispens från kommunens skyldighet enligt första stycket. <i>2 a § Kommunens skyldigheter enligt 2 § första stycket gäller inte, om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.</i> <i>Fastighetsinnehavare är skyldiga att utföra sådana åtgärder som avses i 2 § första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik.</i> <i>Trots det som sägs i andra stycket ansvarar kommunen i enlighet med det som anges i 2 § första stycket för områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 eller 19 § plan- och bygglagen.</i>

4 § Om andra platser utomhus än som avses i 2 § där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäligen anspråk. Dessa bestämmelser skall inte tillämpas, om skyldigheten skall fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter. Ansvarsbestämmelser m.m. 14 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet 1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § andra stycket eller 3 § som fastighetsinnehavare, 2. bryter mot 6 eller 9 § eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt 9 §. Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken. Den som överträtt vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.	4 § Om andra platser utomhus än sådana som avses i 2 § där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats, ska kommunen vidta de åtgärder som behövs så att 1. uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras, 2. skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt i skäligen utsträckning undviks och 3. de krav tillgodoses som skäligen kan ställas med hänsyn till platsens belägenhet och användning och omständigheterna i övrigt. Dessa bestämmelser skall inte tillämpas, om skyldigheten ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter. Ansvarsbestämmelser m.m. 14 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet 1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 a § andra stycket eller 3 § som fastighetsinnehavare, 2. bryter mot 6 eller 9 § eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt 9 §. Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken. Den som överträtt vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet. Övergångsbestämmelser 1. Denna lag träder i kraft den xx xx 20xx.
---	--

5.6 Slutsatser

Kommunens ansvar enligt renhållningslagen föreslås motverka skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt

Kommunernas renhållningsåtgärder utgår idag ifrån att olägenheter för människors hälsa ska hindras samt att krav som kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet ska uppfyllas. Det finns näst intill ingen praxis som ger vägledning om hur omfattande kommunens renhållningsansvar är och vilken nivå på renhållning som medborgarna kan kräva. Tydligt är dock att det är svårt att motivera renhållning utifrån påverkan på naturmiljön. Naturvårdsverket föreslår att kommunens ansvar för renhållning utökas genom att även skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt ska undvikas i skäligen utsträckning. Detta kan förväntas medföra ökade kostnader för renhållning för kommunerna. Det är dock inte möjligt att säga något om storleken på kostnadsökningen.

De förslag som Naturvårdsverket tagit fram förväntas leda till att renhållningen i naturområden förbättras, vilket medför positiva konsekvenser bland annat för djur och växter, människor som vistas i dessa områden, friluftsliv, turistnäring och fastighetsägare.

Kommunens ansvar utanför detaljplan föreslås förstärkas och förtydligas

Det finns idag en osäkerhet kring gränsdragningen för när kommuner respektive fastighetsägare eller andra aktörer är ansvariga för att städa på en allemansrättsligt tillgänglig plats som ligger utanför detaljplanelagt område. Naturvårdsverkets uppfattning är att kommunernas ansvar är mer långtgående än vad de i vissa fall anser sig ha. Vi föreslår att ansvaret förstärks. Vi föreslår också att man i samband med ändringar av 4 § förtydligar innebörden i kommunernas sekundära ansvar och gränsdragningen för det i en författningskommentar till 4 §. Ett förstärkt och förtydligat kommunalt ansvar kan komma att medföra ökade kostnader för renhållning för en kommun som idag inte tar sitt ansvar fullt ut.

Hela gaturenhållningslagen bör ses över

Lagen om gaturenhållning och skyltning reglerar frågor av tämligen varierad karaktär, är ålderdomligt utformad, har otillräcklig reglering för vissa frågor och är delvis svårläst. Naturvårdsverket anser därför att en total översyn av lagen vore lämplig.

6 Referenser

Offentligt tryck

Riksdagens proposition 1970:157 *Förslag till ändring i naturvårdslagen (1964:822) m.m.* Stockholm

Riksdagens proposition 1997/98:45 Del 2. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö-och Energidepartementet

Riksdagens proposition 2010/11:125 *Nedskräpning*. Stockholm: Miljö-och Energidepartementet

Riksdagens proposition. 2012/13:84 *Olagligt statsstöd* Stockholm: Näringsdepartementet

SOU 2013:38. *Vad bör straffas?* Stockholm: Fritzes

Litteratur

du Rées, H. (2002:10) *Miljöstraffrätten i praktiken: En studie av rättstillämpningen*. Brottsförebyggande rådet Stockholm: Elanders Gotab

Hedelin, J. (2013) *Kommunal konkurrensrätt*, Stockholm: Wolters Kluwer.

Jareborg, N. (2001) *Allmän kriminalrätt*. Uppsala: Iustus Förlag

Träskman P-O, (1994) Miljöbrott och miljöbrottslingar Oikeus 1994:2, s. 123–130.

Zila, J. (1992). *I stället för straff: sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet*. Akademisk avhandling vid Stockholms universitet. Stockholm: Juristförlaget.

Rapporter och andra myndighetsdokument

Havs- och vattenmyndigheten (2015) *Vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt*, Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten

Naturvårdsverket (2012) *Kommunernas kostnader för skräphantering – städning och förebyggande åtgärder, en redovisning*. Internt PM. Ärendenr.NV-00704-11

Naturvårdsverket (2013) *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – Vägledning för kommuner* (Rapport 6551). Stockholm: Naturvårdsverket

Naturvårdsverket (2013). *Särskild satsning för minskad nedskräpning* Redovisning av regeringsuppdrag NV- 00704-11

Övrigt

Håll Sverige Rent. (2016) *Skräpprapporten 2016*.

Håll Sverige Rent (2015) Kraftsamling mot nedskräpning, PM2015-10-20

Håll Sverige Rent (2012) *Marin nedskräpning* enkätundersökning gjord av Sifo på uppdrag av Håll Sverige Rent.

Naturskyddsföreningen (2013), *Raklödder till fiskarna- om skräp i havet – källor, problem och lösningar* ,Stockholm: Naturskyddsföreningen

Svärd,B (2013). *Ren och attraktiv kust i Bohuslän – bakgrund och fakta* : Ren Kust i Bohuslän

Domar

Kammarrättens i Stockholm dom i mål nr 3086-15 meddelad den 17 februari 2016.

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 3784-15 meddelad den 20 juni 2016

EU-domstolens dom i mål C-222/04 meddelad den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., REG 2006, s. I-289, punkt 107.

EU-domstolens dom i de förenade målen C-180/98–C-184/98, Pavlov m.fl. meddelad den 12 september 2000, REG 2000, s. I-6451, punkt 75.

EU-domstolens dom i mål C-67/96 meddelad den 21 september 1999, Albany, REG 1999, s. I-5751, punkt 85.

EU-domstolens dom i mål C-41/90 meddelad den 23 april 1991, Höfner och Elser, REG 1991, s. I-1979, punkt 21

EU-domstolens dom i de förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, REG 1993, s. I-637.

EUT 2012/C 8/02, Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för till-handahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, punkt 9 och 12.

Webbsida

Naturvårdsverket (u.å.) <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Nedskrapning/>
Nedladdad 2016-09-20

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6494-5.pdf?pid=3802>

Lagar och förordningar

SFS (2009:381) Förordning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.