

Handläggare
Eva-Lis Brinkensten
Telefon: 08-508 09 306

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
2017-02-02

Åtgärder för minskad nedskräpning

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-2018/2016

Förvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Christina Klang
Stadsdelsdirektör

Britt Mattsson
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har tillfrågat Östermalms stadsdelsnämnd m.fl. om yttrande på Naturvårdsverkets skrivelse *Åtgärder för minskad nedskräpning*.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att utreda fyra frågor; om den s.k. nedskräpningsboten haft avsedd effekt, säkerställande av det nationella förebyggande arbetet, om statligt stöd kan vara ett alternativ för att hjälpa kommuner med stora mängder marint (ilandflutet) skräp och om lagen om gatuhållning och skyltning behöver ändras.

Naturvårdsverket anser att summan föreslagna åtgärder bidrar till att stränder och naturområden städas bättre, till förmån även för vilda djur och natur, minskar risken för framtida markföroreningar och till att mindre skräp hamnar i haven. Det förväntas också få positiva effekter på turistnäringen och för Sveriges fastighetägare som får lättare att ställa krav på kommunerna.

Förvaltningen anser att de föreslagna åtgärderna är positiva. Nedskräpningsboten är ett snabbt och enkelt verktyg mot mindre grov nedskräpning, ett säkerställande av det förebyggande nationella arbetet är viktigt, statligt stöd till kommuner som drabbas hårt av marint skräp är bra samt att de föreslagna förändringarna i lagen om gatuhållning och skyltning är en förbättring.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från bland annat Östermalms stadsdelsnämnd angående en skrivelse från Naturvårdsverket, Åtgärder för minskad nedskräpning. Svaret ska skickas till kommunstyrelsen, Trafikroteln, senast den 20 februari, som sammanställer svaret för Stockholms stad.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av Regeringen att utreda effekten av den s.k. nedskräpningsboten, nationella åtgärder för minskad nedskräpning, finansieringsformer för omhändertagande av marint skräp samt eventuella förändringar i lagen om gaturenhållning och skyltning. Naturvårdsverket har genomfört uppdraget tillsammans med Polis- och åklagarmyndigheten, BRÅ (Brottförebyggande rådet), Havs- och vattenmyndigheten samt genom kontakter med Håll Sverige Rent och SKL (Sveriges kommuner och landsting).

Naturvårdsverket genomför parallellt flera andra uppdrag, såsom *programmet för förebyggande av avfall* och *Reviderad nationell avfallsplan* samt att det inom EU pågår en förhandling om utökning av producentansvaret. Detta gör att några av de åtgärder som nämns som möjliga ändå inte föreslås för genomförande med hänvisning till att förutsättningarna snart kan komma att ändras, framförallt på EU-nivå.

Ärendet

Syfte

Syftet är att utreda

1. Om den s.k. nedskräpningsboten har haft den effekt som lagstiftarna avsåg när den infördes 2011,
2. Hur det nationella förebyggande arbetet mot nedskräpning kan säkerställas,
3. Alternativa finansieringsformer behövs för hanteringen av marint (ilandflutet) skräp,
4. Om lagen om gaturenhållning och skyltning behöver ändras.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att summan av alla förslag i rapporten bidrar till att stränder och naturområden städas bättre, till förmån även för vilda djur och natur, minskar risken för framtida markföroreningar och till att mindre skräp hamnar i haven. Det förväntas också få positiva effekter på turistnäringen och för Sveriges fastighetsägare som får lättare att ställa krav på kommunerna.

Sammanfattning

All nedskräpning är förbjuden

I Sverige är all form av nedskräpning förbjuden. Det regleras i bl.a. miljöbalken. Lagstiftningen avser såväl gatumark, tomter som naturmark och omfattar allt skräp, från skrotbilar och byggavfall till kvitton och cigarettfimpar. Där anges att det är innehavaren av avfall som är skyldig att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, i enlighet avfallshierarkin som baseras på ett EU-direktiv och återfinns i miljöbalken.



Bild från naturskyddsforeningen.se/skola/energifallet/faktablad-avfallstrappan

Nedskräpningsmätningar

Håll Sverige Rent genomför tillsammans med ett antal kommuner nedskräpningsmätningar varje år, enligt en metod framtagen av Statistiska centralbyrån (SCB). Enligt senaste mätningen är mängden skräp ökande vilket tyder på ett avbrott i en långvarig trend med minskad nedskräpning. Dock är urvalet litet och några säkra slutsatser kan inte dras.

Enligt en medborgarundersökning som samma organisation genomför årligen i ett begränsat antal kommuner i Sverige, upplevde år 2014-15 nästan 70% av de tillfrågade att nedskräpning är ett problem i deras kommun, lika många upplever att den ökat. Nationell statistik saknas.

Nedskräpningens effekter

Nedskräpningen medför stora negativa miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser. Nedskräpade miljöer upplevs som otrygga och lockar ofta till ökad nedskräpning samt annan skadegörelse. Nedskräpningen har också negativa konsekvenser för miljön, som kan förorenas av olika metaller, oljor och andra kemikalier som läcker ur avfallet, samt för djurlivet som kan skadas av föroreningarna, uppfatta skräpet som föda, göra sig illa eller fastna i det. Nedskräpningen skadar turistnäringen.

1. Nedskräpningsboten

Naturvårdsverkets första deluppdrag är att utreda effekterna av införandet av nedskräpningsboten.

Regelverk

Den straffbara delen av brottet nedskräpning är uppdelad i nedskräpning respektive det lindrigare brottet nedskräpningsförseelse. I båda fallen inträder straffansvar vid såväl uppsåt som oaktsamhet. Straffet i det första fallet är böter eller fängelse i högst ett år och avser t.ex. möbler, byggavfall, bilar som lämnats på plats som inte är avsedd för ändamålet. Den mindre allvarliga formen, förseelse, infördes i rättegångsbalken 2011 och anger straffet till böter. Med stöd härav kan en polis som tar en person på bar gärning utfärda den i dagligt tal kallade nedskräpningsboten. Här avses t.ex. när någon slänger småskräp, som engångsgrillar eller matförpackningar, i en park. Syftet med lagändringen var att avlasta rättssystemet och domstolarna, ge en mer direkt och effektiv sanktion och lagföring samt ett allmänpreventivt signalvärde.

Det finns också nedskräpningsförseelse som anses så ringa att inget ansvar för brott kan utdömas vilket avser t.ex. cigarettfimpar och äppelskruttar.

Bötesbeloppet

Lagstiftaren beslutar om straffskalan för olika brott. Rättstillämpande myndighet sätter sedan straffet i det enskilda fallet. I fallet med olika typer av ordningsböter är det Riksåklagaren som sätter storleken. För nedskräpningsbot har beloppet satts till 800 kr då det är i nivå med jämförbara brott, som förargelseväckande beteende i form av t.ex. urinering på offentlig plats. Därav följer att det inom ramen för denna utredning inte är möjligt att föreslå ett förändrat belopp för nedskräpningsboten, eftersom den ingår i ett större sammanhang.

Möjligt inför administrativa bestämmelser

Vid sidan av det straffrättsliga systemet har det på senare år införts administrativa sanktioner, bl.a. på miljöområdet. Den mest kända administrativa sanktionen bland allmänheten är troligen skattetillägget som beslutas av Skatteverket och som helt ersatt straff för mindre allvarliga brott på skatteområdet. Om en skattskyldig objektivt sett lämnat en oriktig uppgift, oavsett om det skett med uppsåt eller av oaktsamhet, utdöms skattetillägg. Fördelen med detta förfarande är att beslut fattas av förvaltningsmyndigheten utan att involvera polis, åklagare eller domstol samt att det inte förutsätter uppsåt, utan kan utdömas om en regel översträts. Det var också syftet med lagen, att avlasta rättsväsendet från s.k. bagatellartade brott men numera används den även vid mer grava överträdelser då den anses vara mer kännbar eftersom beloppen kan bli större än inom det straffrättsliga systemet. Dock anser Naturvårdsverket det ofördelaktigt att införa detta förfarande för

brottet nedskräpningsförseelse eftersom det fråntar polisen möjligheten att utfärda boten på plats och kräver mer administrativa resurser för samhället att hantera.

Rättstillämpningen och slutsatser om nedskräpningsboten

Nedskräpningsboten har gett polisen möjlighet att agera direkt på plats när en person blir påkommen med nedskräpning. Tidigare skulle en anmälan upprättas vilken skulle hanteras av åklagare genom domstolsprövning. Om en person som förelagts en bot inte godkänner denna hanteras ärendet av åklagare.

För att öka antalet utfärdade nedskräpningsböter förordas i den allmänna debatten införandet av kommunala vakten som i likhet med polisen skulle kunna utdela nedskräpningsböter. Men eftersom de skulle ställas inför samma problem som polisen, att gärningsmannen måste tas på bar gärning, är detta inget som Naturvårdsverket förordar.

Mellan åren 2011 till 2015 har det årligen utfärdats mellan 150 och 300 böter. Anledningen till att det inte är fler är att poliser som intervjuats berättar att det är allmänt förekommande att en bot delas ut först om en tillsägelse inte efterlyds, d.v.s. när den påkomne trots påpekande från polisen låter skräpet ligga kvar. Det är också väldigt sällan förekommande att polisen gör kontrollverksamhet direkt riktat mot nedskräpningsbrott, såsom görs mot andra bötesbrott, t.ex. fortkörning. Nedskräpningskontroll är ofta ett av flera målområden vid planerade insatser, såsom vid festivaler. Det betyder att det är slumpen som avgör om en polis råkar befinna sig på plats när en person gör sig skyldig till nedskräpningsförseelse.

Under 2014 delades 195 nedskräpningsböter ut, endast 10 ärenden hanterades via åklagare eller domstol. Det totala antalet lagförda nedskräpningsbrott var 228, vilket innefattar båda nivåerna av nedskräpning. År 2010, året innan boten infördes var det totalt 52 lagförda nedskräpningsbrott. Även om inte syftet med lagen är att få fler dömda, så anger poliser som intervjuats uttryck för att boten är ett bra verktyg för dem att arbeta med och att signalvärdet är starkt. För att kunna dra slutsatser om boten gett någon konkret effekt i form av minskad nedskräpning går inte att säga eftersom det inte finns kvantifierade mätningar av skräp på nationell nivå. Det går inte heller att särskilja boten från andra parallella och fortlöpande insatser mot nedskräpning såsom informationskampanjer, insamlingsinsatser och väder.

Nedskräpningsboten kan ändå sägas ha fyllt sitt syfte att avlasta rättsväsendet och effektivisera polisens arbete vilket också får goda samhällsekonomiska konsekvenser.

Den icke straffbara nedskräpningen

Det har diskuterats om det ska bli möjligt att utfärda en ordningsbot för den form av nedskräpningsförseelse som faller under nivån för vad som i dag anses kunna ha straffrättsliga påföljder. Håll Sverige Rent förespråkar en sådan linje eftersom den mängdmässigt vanligaste nedskräpningen, cigarettfimpar, snus och andra småsaker, i dag inte går att straffa.

I detta sammanhang bör det beaktas att dagens lagstiftning för nedskräpning tilldömer ansvar även vid oaktsamhet. Skulle det minsta skräpet också bli straffbart så skulle det i praktiken gå att dömas för nedskräpning för att servetten på cafébordet flög i väg med vinden.

2. Nationellt förebyggande arbete

Naturvårdsverkets andra deluppdrag är att utreda och föreslå hur det nationella förebyggande arbetet mot nedskräpning kan säkerställas. Naturvårdsverket har tolkat uppdraget som att regler, lagar och ramverk finns, att det finns aktörer och deras rollfördelning är tydlig samt att de har finansiella förutsättningar för att utföra arbetet.

Den enda statliga aktören som genomför skräpbortforsling är Trafikverket när de flyttar bilar samt städar vägrenen på det statliga vägnätet.

Regelverk

Nedskräpning regleras i miljöbalken, lagen om gatuhållning och skyltning samt plan- och bygglagen. De anger vad som är förbjuden nedskräpning och vem som ansvarar för att städa en nedskräpad plats. I detta uppdrag ingår endast att utreda lagen om gatuhållning och skyltning.

Förebyggande nedskräpningsarbete

- A. Miljöbalken anger att kommunerna ska ta fram kommunala översiktsplaner. I de nya föreskrifter som Naturvårdsverket håller på att ta fram, och som styr vad avfallsplanerna ska innehålla, föreslås att kommunerna ska ta fram mål och åtgärder för att minska nedskräpningen.
- B. Naturvårdsverket och Håll Sverige Rent har tagit fram en vägledning om strategiskt arbete mot nedskräpning, avsedd att stötta kommunerna med kunskap och metoder.

- C. Naturvårdsverket ska enligt avfallsförordningen ta fram en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga avfall. Ett förslag till ny avfallsplan förväntas presenteras 2017, där nedskräpning är ett prioriterat område.
- D. Naturvårdsverket kan via miljöforskningsanslag finansiera forskning. Det finns behov av forskning om nedskräpningens sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser men i dagsläget finns inga sådana projekt planerade.
- E. I dag genomförs skräpmätningar i ett trettiotal kommuner och på 16 stränder längs Sverige kust. Statistiken är inte tillräcklig för att ge en nationell bild av om nedskräpningens utveckling, men Naturvårdsverket anser det inte motiverat att utöka uppföljningen i dagsläget.
- F. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten deltar i internationella sammanhang inom nedskräpningsområdet.
- G. En viktig del i nedskräpningsarbetet är attityd- och beteendeförändringspåverkan. På nationell nivå har Håll Sverige rent en framträdande roll.

Aktörer

De statliga myndigheterna har huvudansvaret för det förebyggande arbetet.

- Naturvårdsverket har enligt miljöbalken centralt tillsynsvägledningsansvar gentemot länsstyrelser och kommuner.
- Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för genomförandet av Havsmiljödirektivet enligt miljöbalken.
- Boverket har tillsynsansvar och ska tillsammans med länsstyrelserna, genom råd och stöd, ge tillsynsvägledning till kommunernas byggnadsnämnder när det gäller att tomter hålls i vårdat skick så att risker för olycksfall begränsas samt att olägenheter för omgivning och trafik inte uppkommer.
- Skolverket ska i läroplanen inkludera nedskräpningsproblematiken vid undervisning i allemansrätten och begreppet hållbar utveckling.

Civila aktörer

- Avfall Sverige, en branschorganisation med bland annat Sverige kommuner och landsting (SKL) är medlem, verkar för att förebygga att avfall uppstår, att större del återanvänds eller återvinns. De finansieras via medlemsavgifter, affärsverksamhet, kursavgifter och publiceringar.
- Städa Sverige helägs av idrottsrörelsen och har i tjuo år engagerat unga i att städa längs vägar och på stränder. De finansieras av näringslivet, kommuner och organisationer.

- Friluftsförbundet verkar för att främja en aktiv fritid i samspel med naturen varför de bedriver ett aktivt arbete mot nedskräpning, bl.a. genom Skogsmulleverksamhet för barn. De finansieras via statliga bidrag, medlemsavgifter och som förmånstagare i Postkodlotteriet.
- Naturskyddsföreningen finansieras genom medlemsavgifter och insamlade medel. De lanserade 1962 kampanjen Håll Sverige rent som sedan omvandlades till stiftelse genom vilken de i dag bedriver merparten av sitt arbete mot nedskräpning.
- Håll Sverige Rent arbetar för ökad återvinning, minskad nedskräpning och för att underlätta för individer och organisationer att ta sitt miljöansvar. De arbetar tillsammans med statliga, myndigheter, kommuner, företag, föreningar, skolor och förskolor. Returpack var 1983 medgrundare och medfinansierare till men i dag får de sina medel från Naturvårdsverket, andra statliga myndigheter, kommuner, organisationer och företag samt genom att vara förmånstagare i Postkodlotteriet.
- Svenska stadskärnor är en branschöverskridande icke-vinstdrivande organisation vars syfte är att skapa levande orter och städer genom samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Ren, snyggt och säkert är fokusområden och de erbjuder kurser till sina 185 medlemsorganisationer på 108 orter. De finansieras via medlemsavgifter, sponsorsavtal och samverkansprojekt.

Alla aktörer ovan är viktiga för det nationella förebyggande arbetet mot nedskräpning. För att kunna bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete med bettendepåverkan behövs en säker finansiering. De statliga myndigheterna har sina verksamheter finansierade via myndighetsanslag men attityd- och beteendepåverkan bedrivs huvudsakligen av andra aktörer. Naturvårdsverket har därför undersökt olika möjliga finansieringsalternativ för arbetet med dessa frågor med förslår inte att något beslut fattas innan EU-förhandlingen (beskriven nedan) är slutredovisad och förutsättningarna däriifrån kända. Några av förslagen som kan nämnas är en fond skapad genom avgiftsbeläggande av nedskräpande produkter, statliga upphandlingar och statliga anslag.

Producentansvar

Producenter av papper, förpackningar och elektiska produkter har ansvar för att dessa samlas in och återvinns. Det pågår inom EU förhandlingar om producenternas ansvar för nedskräpning inom ramen för ett nytt paket om cirkulär ekonomi. Där föreslås bland annat att avfallsdirektivet ska ändras så att det förebyggande arbetet

mot nedskräpning ska finansieras via producentansvar.
Förhandlingarna avslutas under 2017.

3. Finansieringsformer för städning av marint skräp

Det tredje deluppdraget är att utreda om det behövs kompletterande finansieringsformer för omhändertagande av marint skräp på stränderna och i så fall föreslå olika alternativ. Naturvårdsverket tolkar uppdraget som att de nuvarande medlen anses otillräckliga.

Problembild

Även om problemet med marint skräp på stränderna finns i hela landet är det betydligt större på Västkusten, speciellt på Bohuskusten. Där är mängden insamlad skräp årligen lika stor som för hela övriga landet sammantaget. Vid skräpmätningar som genomförts där uppskattas att 80% av det är ilandflutet skräp, främst från andra länder. Västkusten drabbas därmed av nedskräpning som de har mycket liten möjlighet att förebygga. I en undersökning från 2012 genomförd av Sifo på uppdrag av Håll Sverige rent var det nästan uteslutande kommuner på Bohuskusten som uttryckt att de har önskemål om statligt stöd för strandstädning. Enligt EU:S havsmiljödirektiv ska alla EU:s havsområden år 2020 ha uppnått god miljöstatus. Havs- och vattenmyndighetens tolkning är att marin nedskräpning påverkar bedömningen om målet uppnås.

Kommunernas kostnader för strandstädning

De kommunala kostnader för städning av marint skräp är svårt att urskilja ur kommunernas samlade kostnader för nedskräpning, som ibland i sig kan ingå i andra kostnader. Uppskattningar som gjorts anger dock att det rör sig om några promille till någon procent av kommunernas totala budget, men att de på Bohuskusten uppskattas kunna vara minst fyra gånger större.

Statliga insatser

Tre statliga myndigheter bidrar i dag nationella insatser för strandstädning. Bl.a. ger Naturvårdsverket, genom skötselbidrag från anslaget till åtgärder för värdefull natur, pengar till strandstädning av Kosterhavets nationalpark, som ligger längs den mest drabbade kuststräckan. Jordbruksverket ger genom EU:S havs- och fiskerifond bidrag till draggning av gamla nät och fiskeredskap samt till insamling av avfall på båtar och i hamnar, men enbart projekt där yrkesfiskare ingår. Havs- och vattenmyndigheten ger bidrag till projekt som berör marin nedskräpning i form av informationsinsatser, kunskapsinhämtning och metodutveckling, men inte till ren städning. Inom ramen för kunskapsinhämtning städas de s.k. referensstränderna.

Finansieringsalternativ

Statliga

Länsstyrelsen kan i dag inte dela ut bidrag inom ramen för LOVA, ett statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt som bl.a. syftar till att minska tillförseln av fosfor och kväve i Östersjön och Västerhavet då den inte tillåter medfinansiering av projekt som kommunerna är skyldiga till enligt andra lagar. Enligt lagen om gaturenhållning och skyltning är kommunerna skyldiga att städa stränderna, men med vissa förändringar i förordningen kan LOVA-bidrag vara ett alternativ.

Naturvårdsverket anser det möjligt att skapa en ny förordning om statligt bidrag riktat till strandstädning vid Västerhavet, utformad som LOVA. Där skulle stöd även kunna ges till kommuner i samverkan med ideella föreningar och stiftelser.

Statligt stöd regleras delvis i EU-förordningar. Det får inte ges till aktörer, offentliga eller privata, som bedriver ekonomisk verksamhet på en verklig eller potentiell marknad om det skadar konkurrensen eller gynnar vissa företag eller en viss produktion. Naturvårdsverket bedömer det dock som möjligt att ge statligt stöd i detta fall eftersom det inte finns en marknad för ”renhållning av stränder”.

Stöd kan också ges via Regeringens anslag till Åtgärder för havs- och vattenmiljö, där det kan skrivas till att bidrag kan ges till strandstädning i syfte att minska miljöpåverkan på havs- och vattenmiljö.

Naturvårdsverket påpekar att likabehandlingsprincipen från staten gentemot kommunerna är viktig att beakta. En risk vid utdelning av stöd till Västkustkommunerna för strandstädning är att Östersjökommuner vill åberopa samma stöd. Att stöd tilldelas enbart Västkustkommuner kan dock motiveras av att deras kostnader för strandstädning är upp till tio gånger högre räknat per kommuninvånare.

Det finns också en risk att kommunerna som får stöd inte avsätter lika mycket egna medel till detta framöver och att bidraget därigenom enbart tillfälligt bidrar till bättre strandmiljö. Kommunernas ansvar måste därför vara mycket tydligt.

Övriga

Förpackningar och tidningar utgör en tredjedel av skräpet på stränderna i Sverige. Att utvidga förordningen om producentansvar kan därför vara ett sätt. Detta förelås av Miljödirektoratet i Norge.

Slutsats

Naturvårdsverkets slutsats är kommunerna längs Bohuskusten är i behov av extra medel till städning av marint skräp. Statlig finansiering via anslag anses vara den mest framkomliga vägen då problemet är regionalt begränsat och skräpet till övervägande del ilandflutet.

4. Ändring i lagen om gatuhållning och skyltning

Det sista utredningsuppdraget i denna rapport är att föreslå hur lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, kallad gatuhållningslagen, skulle kunna ändras så att kommunerna får ett större ansvar för att ta hänsyn till miljöaspekter och utföra renhållning även i naturmiljö.

Bakgrund

Ansvar för renhållning regleras i gatuhållningslagen, miljöbalken, plan- och bygglagen och annan speciallagstiftning.

Enligt miljöbalken är det den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till en föroreningskada som är ansvarig för avhjälpandet. Om ansvarig inte kan fastställas är det fastighetsägaren, tomträttshavaren ansvarig för avhjälpandet. Denna kan också göras ansvarig för att förebygga eller motverka skador på människors hälsa eller miljön. Sådana åtgärder kan även innefatta städning av ett område. Kommunen har tillsynsansvar och kan utfärda förelägganden eller förbud mot verksamhet som bedöms skadlig. Dessa kan överklagas till länsstyrelsen och sedan till mark- och miljödomstolen.

Gatuhållningslagen innehåller både regler för renhållning och skyltning och fördelar i huvudsak ansvaret mellan kommun och fastighetsägare.

Ansvarsfördelning på detaljplanelagd mark

Kommunerna ansvarar för renhållning på gator, torg och allmänna platser som är redovisade i detaljplan och som kommunen är huvudman för samt i parker m.m., med undantag för områden som staten städar genom Trafikverket. Ansvar innefattar trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet samt att hindra olägenheter för människors hälsa. Nedskräpningen har främst räknats som en trevnadsfaktor. Fastighetsägare ansvarar för att städa kvartersmark och kan också bli skyldiga att städa gångbanor och utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafik enligt kommunala föreskrifter.

Ansvarsfördelning på icke detaljplanelagd mark

På platser utomhus, där allmänheten färdas fritt, har kommunen ansvar att städa för att tillgodose skäligen anspråk, med hänsyn taget till bl.a. ortsförhållanden och platsens belägenhet.

Kommunens ansvar är dock sekundärt, d.v.s. ska tillämpas om inte denna skyldighet är någon annans. I dagsläget vållar denna gränsdragning bekymmer i många kommuner.

Tillsyn och lagstiftning

Kommunen utövar tillsynen enligt gatuhållningslagen, d.v.s. har både rätten och skyldigheten att besluta om förelägganden och förbud som behövs för att lagen om gatuhållning ska följas. Beslut från kommunal nämnd kan överklagas till länsstyrelsen vars beslut i sin tur kan överklagas till förvaltningsdomstolen.

Enligt plan- och bygglagen är fastighetsägare skyldiga att hålla sina tomter i vårdat skick, så att hälsa och framkomlighet säkerställs.

Enligt de två lagarna om flyttning av fordon delas ansvaret för lämnade bilar, skrotbilar och andra fordon på vägar, allmänna platser och i naturen mellan polisen, trafikverket, kommuner och enskilda. För båtar finns regleringar i förordningarna om undanröjande av vrak som de hindrar sjöfart eller fiske, lagen med bestämmelser om sjöfynd och lagen om flyttning av båtar i allmän hamn.

Problembild

Gränsdragningen i gatuhållningslagen upplevs som otydlig, både rent språkligt och avseende ansvarsfördelningen mellan kommunen och andra aktörer. Det leder till att det läggs onödigt mycket resurser på att utreda ansvarsfrågan och att nedskräpade områden utanför detaljplanelagt område inte städas tillräckligt ofta.

Bedömningen var kommunerna ska sättas in renhållningsinsatser utgår i dag från hälso-, trevnads- och framkomlighetsaspekterna. Som tidigare beskrivits har nedskräpningen även negativ inverkan på djurliv och växter och naturens förmåga att producera ekosystemtjänster. Dessa hänsyn behöver i dag inte vägas in vid planering av renhållningsarbetet. Likaså är det otydligt hur lagen ska tolkas vad gäller skyltning. Det är allt mer vanligt förekommande att skyltar sätts på olika typer av fordon som ställs på åkrar och slänter nära de stora vägarna. Det är också både opraktiskt och ologiskt att dessa ärenden överprövas i allmän förvaltningsdomstol.

Förslag till förändringar i lagen om gatuhållning och skyltning

Naturvårdsverkets förslag till förändringar syftar till att tydliggöra kommunernas ansvar för renhållningen och ställa högre krav på den renhållning de ska utföra. Kommunernas ansvar bör utökas till att även innefatta renhållning i naturområden, för såväl icke planlagd som planlagd mark. Naturvårdsverket anser också att det är viktigt att renhållning utförs även till skydd för naturmiljön och vilda djurs säkerhet och hälsa varför grunderna för att utföra städning bör utvidgas och förtydligas till att omfatta även dessa kriterier. Det bör således uttryckligen skrivas i lagen att kommuner måste städa naturmark om där finns t.ex. byggavfall som kan skada vilda djur eller förorena mark, även om skräpet inte har någon inverkan på den upplevda trivseln eller skadar människors hälsa.

Naturvårdsverket vill också förtydliga att kommunerna har ett långtgående ansvar för städningen. Även om deras ansvar på vissa platser är sekundärt, så ska det anses tillräckligt att det konstateras av en förvaltning att ingen annan ansvarig kan fastställas, för att kommunen ska bli ansvariga för att städa upp. Ansvaret ska skärpas till att *vidta nödvändiga åtgärder*, i stället för att *återställa* en plats. Ansvaret ska också gälla förebyggande åtgärder, ej enbart efter inkommen anmälan. Ett sådant exempel är stränder, där besökare skräpar ner med en viss förutsägbarhet eller som i exemplet Bohuskusten där det hela tiden flyter iland skräp från havet. Naturvårdsverket ser det som praktiskt om också att ärenden enligt denna lag hanteras enligt ordningen i miljöbalken, men önskar att sådant förslag utreds i en mer övergripande översyn av lagen av samtliga berörda myndigheter. Dessa kan då t.ex. ta ställning till om de delar av gatuhållningslagen som avser städning ska föras in i miljöbalken och hur den del av lagen som avser skyltar ska hanteras. Skyltar av nämnda slag, uppsatta på fordon längs med vägar, skulle t.ex. kunna lyda under plan- och bygglagen i stället.

Förslagen som givits kommer att påverka kommunerna genom ökade kostnader, som Naturvårdsverket dock inte kan bedöma storleken på.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att de förslag som framförs i huvudsak är bra. Östermalms stadsdelområde kommer inte nämnvärt att påverkas av förslagen då området inte innehåller några större områden icke planlagd mark där bristande städning är ett problem.

Förvaltningen vill framförallt framföra att det behövs ett bättre kunskaps- och statistikunderlag kring nedskräpningen i Sverige. Vad kommer egentligen skräpet ifrån och vilka komponenter består det av? Nationell kunskap och statistik skulle kunna samlas in och sammanställas av Naturvårdsverket. Det är olämpligt att ändra på regler och lagar enbart baserat på folks upplevelse. En förändrad upplevelse kan likaväl baseras på en förändrad attityd, t.ex. minskad tolerans.

Parkmiljöavdelningen norra innerstaden har prövat den metod för skräpmätning som Naturvårdsverket refererar till och som finns utförligt beskriven i Naturvårdsverkets rapport 6551, *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning*. Förvaltningen anser att resultatet av mätningen inte tillförde någon ny kunskap om skräpets beskaffenhet eller mängd varför arbetet avslutades. Förvaltningen är beredd att pröva andra metoder som bidrar till en bättre nationell jämförelsestatistik.

Angående de frågor som utretts.

1. *Frågan om den s.k. nedskräpningsboten har haft den effekt som lagstiftarna avsåg när den infördes 2011.*

Förvaltningen anser att nedskräpningsboten är ett bra verktyg i arbetet mot nedskräpning. Den är avskräckande och samtidigt snabb, smidig och enkel. Att anställa kommunala vakter skulle, som Naturvårdsverket skriver, inte hjälpa till att öka antalet utfärdade böter eftersom även de måste ta personer på bar gärning.

Förvaltningen anser inte heller att alternativet att införa en administrativ avgift är bra då detta tillför mer administrativt arbete och motverkar snabbheten. Förvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets resonemang att det inte bör införas böter för fimpar, tappade kvitton och äppelskruttar då sanktionen inte står i proportion till brottet.

En nationell kampanj om nedskräpningsboten vore dock önskvärd då det nu gått några år sedan den infördes och den fallit ur folks minne. Kampanjen bör samordnas av Naturvårdsverket.

2. *Säkerställande av nationellt förebyggande arbete.*

Förvaltningen är positiv till ett utökat producentansvar som kan finansiera informationskampanjer och beteendepåverkande arbete.

Att på något sätt säkerställa en längre tids finansiering till alla de organisationer som arbetar med frågan, som Håll Sverige Rent, är också positivt, för att de ska kunna bedriva ett effektivt arbete.

3. Om alternativa finansieringsformer behövs för hanteringen av marint (ilandflutet) skräp

Förvaltningen är positiv till statligt bidrag till strandstädning i kommuner som drabbas extra hårt av ilandflutet skräp. Dock bör bidraget inte knytas till ett visst geografiskt läge utan delas ut utifrån behov, d.v.s. att vilken kommun som helst i Sverige, som kan visa på en extraordinär situation bör kunna söka bidrag.

4. Om lagen om gaturenhållning och skyltning behöver ändras

Det är positivt att det föreslås att kommunerna får ett tydligt utpekat slutligt ansvar, så att städning som annars inte skulle utföras blir och gjord. Detta torde leda till att städning alltid utförs om behov finns. I de fall där tveksamheter om ansvarsfördelning tidigare gjort att städningsinsatser dragit ut på tiden, kommer dessa regeländringar kunna snabba på den processen, vilket också är syftet med förslaget.

Frågor som förvaltningen önskar ytterligare förtydliganden kring:

- Hur sanering och städning efter illegala bosättningar eller tätläger, tjuvtippning av större mängder avfall samt skrotbilar, övergivna båtar och båtvrak ska hanteras,
- Om kommunerna i efterhand kan driva en ersättningsprocess från den ansvarige om denna brustit i sitt ansvar,
- Hur ett misstänkt systematiskt missbruk från en fastighetsägares sida ska hanteras av kommunen.

Förvaltningen är positiv till förändringen av lagen som medför att de delar som hanterar skyltning flyttas över till plan- och bygglagen, PBL. Det är bra om lagen reglerar även skyltning med hjälp av uppställda fordon utmed våra vägar. I samband med en sådan uppdelning bör lagen byta namn, förslagsvis till *Renhållningslagen*. I denna bör det förtydligas vad som är att anse som farligt för djur och natur, som i dag inte anses vara skadligt för människor.

Bilaga

Skrivelse, NVV Åtgärder för minskad nedskräpning,
Dnr NV-00101-16 – återfinns på www.stockholm.se/insyn