



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	Ansvar för renhållning enligt miljöbalken	39
5.1.2	Ansvar för renhållning enligt gatuhållningslagen	40
5.1.3	Övrig lagstiftning	41
5.2	Problem med gatuhållningslagen	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 gatuhållningslagen	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 förtydligt 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 miljöstraffavgift) 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 trivseln 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.