



PM 2011:7 RVI (Dnr 001-2449/2010)

Nedskräpning – förslag till ändring i miljöbalken

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Nedskräpning – förslag till ändring i miljöbalken” hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Miljödepartementet föreslår i en promemoria vissa förändringar av miljöbalken, innebärande att en ny särskild straffbestämmelse – 27 kap. 7a § miljöbalken – införs. Den nya straffbestämmelsen, nedskräpningsförseelse, avser nedskräpning i begränsad omfattning. Förslaget innebär att sådan nedskräpning bryts ur det generella nedskräpningsförbudet i 27 kap. 7 § miljöbalken och ska således inte längre medföra ansvar enligt detta lagrum. Påföljden för gärningen föreslås vara penningböter. Liksom tidigare ska inte gärningar som bedöms som ringa leda till ansvar. Ärendet har remitterats till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd samt Östermalms stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret konstaterar att staden har höga ambitioner vad gäller renhållningen av staden. Stadsledningskontoret ställer sig därför positivt till de föreslagna förändringarna i miljöbalken eftersom straffbestämmelserna blir tydligare och skyddet för känsliga miljöer stärks, vilket stödjer stadens ambitioner på renhållningsområdet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att straffbestämmelserna blir tydligare genom förslaget och återspeglar med den mer differentierade straffskalan bättre de skyddsintressen som straffbestämmelserna avses ta tillvara. Nämnden ställer sig därför positivt till lagförslaget.

Nämnden understryker dock att begreppet ”kollektiv nedskräpning” inger en viss tveksamhet från straffrättslig synpunkt, eftersom samma gärning som inom ett visst område begås av många är straffbar, men inte om gärningen begås av få, eller att en ringa nedskräpning på ett skräpigt område kan vara straffbar, men inte om den sker på en plats som i övrigt är fri från skräp. Nämnden konstaterar att detta får till följd

att det straffbara området blir större i Stockholm helt enkelt därför att det rör sig fler människor här samt att Stockholm av naturliga skäl har fler välbesökta platser.

Trafik- och renhållningsnämnden framhåller att nedskräpningen är ett växande problem som påverkar såväl upplevelse som attraktivitet för boende, besökare och näringsidkare i Stockholms stad.

Nämnden konstaterar mot bakgrund av Stockholms stads årliga enkätundersökningar att mängden nedskräpning främst påverkas av den enskildas beteende, livsstil och attityd till nedskräpning samt att staden får ett gott betyg för sina insatser. Nämnden anser att det krävs en tydlighet att nedskräpning är ett brott och ser överlag mycket positivt på förslaget till ändring i miljöbalken. Nämnden framhåller även betydelsen av att hela rättsväsendet ger högre prioritet till de nedskräpningsbrott som faller inom ramen för nedskräpning av normalgraden.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd upplever att det i vissa områden i stadsdelsområdet finns stora problem med nedskräpning. Stadsdelsnämnden anser därför att förslaget till ändring i miljöbalken är bra och anser att ändringen ger förutsättningar till en bättre och effektivare bekämpning av nedskräpning på allmänna platser och att detta i sig har en avskräckande effekt. Stadsdelsnämnden framhåller emellertid att nedskräpningen i första hand bör bekämpas genom förebyggande arbete, såsom information och en ökad medvetenhet kring vilka konsekvenser nedskräpning ger.

Östermalms stadsdelsnämnd är positiv till förslaget och anser att förändringen kan få en avskräckande effekt, men framhåller att det är viktigare att intensifiera det långsiktiga arbetet med attitydfrågor redan hos barn och ungdomar för att få medborgarna att bli mer medvetna om följderna av nedskräpning. Stadsdelsnämnden anser också att det måste finnas resurser till att bötfälla dem som begår nedskräpningsbrott för att det ska verka avskräckande.

Mina synpunkter

Varje år kostar nedskräpningen Stockholm ungefär 100 miljoner kronor. Det är 100 miljoner kronor av skattebetalarnas pengar som jag skulle vilja finna en bättre användning för.

Cigarettfimpar är i dag den vanligaste formen av skräp. Enligt stiftelsen Håll Sverige Rent och SCB:s årliga skräpfacit utgör cigarettfimpar 65 procent av nedskräpningen i Stockholm 2010. Fimpar innehåller också ett flertal gifter, bland annat kadmium, som om de slängs på marken läcker ut i naturen, eller riskerar förgifta barn och djur som förtär dem. Fimpar som hamnar i en dagbrunn läcker ut gifterna i vårt vatten. Eftersom cigarettfiltren är gjorda av cellulosacetat – ett slags plast – bryts de inte ned så lätt av naturen. Nedbrytningstiden för en fimp ligger på mellan ett och fem år.

För att råda bot på problemen med nedskräpning krävs det att vi alla tar vårt ansvar. Staden har givetvis ett ansvar att säkerställa att det finns tillräckligt med papperskorgar runt om i staden – och i synnerhet på strategiska platser så som parker och andra välbesökta områden – samt tillse att dessa töms i tillräcklig utsträckning. Men det största ansvaret åvilar ändå den enskilde, nämligen att frånhålla sig från att skräpa ned.

I Stockholms medborgarundersökning 2010 uppgav 54 procent av stockholmarna att de anser att staden fullgör sitt ansvar att hålla staden ren på ett bra eller mycket

bra sätt. Samtidigt uppger endast 14 procent att invånarna i staden fullgör detta ansvar på ett bra eller mycket bra sätt. Vidare uppgav 7 procent av invånarna att det främsta skälet till nedskräpning av Stockholm var stadens dåliga städning, medan 66 procent anser att det istället är enskildas beteende och attityder.

Liksom flera av remissinstanserna anser jag att den viktigaste åtgärden för att minska nedskräpningen är en attitydförändring på individnivå; där människor i större utsträckning själva känner ett ansvar för vår gemensamma miljö.

Lagar och regler har givetvis en normerande roll och syftar till att påverka vårt beteende på ett eller annat sätt. I Sverige är det redan idag enligt 15 kap. 30 § miljöbalken förbjudet att skräpa ned *"utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till"*. Straffet för sådan nedskräpning är enligt 29 kap. 7 § miljöbalken böter eller fängelse, undantaget enligt 29 kap. 11 § miljöbalken om gärningen är ringa.

I Miljödepartementets promemoria föreslås att en ny straffbestämmelse ska införas som tar sikte på nedskräpning i begränsad omfattning. Den nya brottsrubriceringen föreslås vara *"nedskräpningsförseelse"*, där påföljden istället bestäms till penningböter. Med gärningar som ska omfattas av den nya straffbestämmelsen avses nedskräpning i liten omfattning som utgör ett störande moment på en allmän yta i samhället. Som exempel framhålls mindre mängder bortslängda snabbmatsförpackningar, glas- och plastflaskor, dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångsförpackningar.

Förändringen är inte avsedd att ändra det straffbara området, utan syftar till att få till stånd en differentierad straffskala och skapa förutsättningar för ett enklare lagförande av den som skräpar ned. Genom att påföljden för brottet bestäms till penningböter skapas förutsättningar för att polis ska kunna utfärda ordningsbot, vilket inte är möjligt under dagens straffbestämmelse. Förbättringen består således i att nedskräpning i begränsad omfattning i fortsättningen inte behöver gå via domstol eller åklagares strafföreläggande, vilket i onödan tar såväl värdefulla resurser som tid från rättsväsendet, och för all del även för den enskilde.

Det bör också i detta sammanhang erinras om att förändringen inte sker på den enskildes rättssäkerhets bekostnad, eftersom utfärdandet av ordningsbot förutsätter godkännande av den misstänkte gärningsmannen. En person som nekar till brott eller av andra skäl önskar en rättegång har således fortfarande rätt att få sin sak prövad av domstol.

Sammantaget är promemorians förslag att förenkla beivrandet av nedskräpning välkommet. Likaså att den föreslagna lagändringen tydligt signalerar att även nedskräpning i begränsad omfattning är oacceptabelt. Det är positivt att Miljödepartementet uppmärksammar och arbetar fram redskap för att handskas med nedskräpningsproblemet. Samtidigt vill jag i sammanhanget betona att denna förändring i sig inte är tillräcklig för att lösa problemet varken på lång eller kort sikt. Straffbestämmelserna måste kombineras med betydande attitydförändrande insatser på individnivå för att problemet på ett märkbart och varaktigt sätt ska minska. Jag noterar även i detta sammanhang att såväl Östermalms som Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnder arbetar med sådana insatser, vilket är glädjande. I övrigt delar jag miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter vad gäller den straffrättsliga problematiken kopplad till begreppet *"kollektiv nedskräpning"*.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Nedskräpning – förslag till ändring i miljöbalken" hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 13 januari 2011

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Promemoria "Nedskräpning – förslag till ändring i miljöbalken"

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Av regeringens promemoria framgår att nedskräpning upplevs idag som ett ökande samhällsproblem. Det enda som föreslås är bättre möjligheter att använda böter. Böter räcker inte för att lösa problemet.

Ett skäl till att nedskräpningen ökar är att stödet till stiftelsen Håll Sverige Rents kampanjer minskade efter införandet av producentansvar för förpackningar. Dessa kampanjer bör öka. Regeringen bör också ge kommuner bättre instrument för att få lokala återförsäljare att ta ett större ansvar. Pantesystemet bör utvidgas för att omfatta nya varor som t ex engångsförpackningar och engångsgrillar.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Miljödepartementet föreslår vissa förändringar av miljöbalken, innebärande att en ny särskild straffbestämmelse – 27 kap. 7a § MB – införs. Den nya straffbestämmelsen, nedskräpningsförseelse, avser nedskräpning i begränsad omfattning. Förslaget innebär att sådan nedskräpning bryts ur det generella nedskräpningsförbudet i 27 kap. 7 § MB och ska således inte längre medföra ansvar enligt detta lagrum. Påföljden för gärningen föreslås vara penningböter. Liksom tidigare ska inte gärningar som bedöms som ringa leda till ansvar. Ärendet har remitterats till Stockholms stad för yttrande.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd samt Östermalms stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har en mycket hög ambition för ett rent, tryggt och vackert Stockholm. I kommunfullmäktiges budget anges tydliga mål och indikatorer för arbetet med att göra Stockholm till en ren, vacker och trygg stad. Målen omfattar såväl renhållning som klottersanering. Stadens 24-timmars garantier innebär att offentliga papperskorgar ska tömmas och klotter ska saneras på stadens byggnader inom 24 timmar efter anmälan.

Skräpmätningarna i Stockholm startade 2009 och utförs av Trafikkontoret i samarbete med stiftelsen Håll Sverige Rent. I årets genomförda undersökning konstateras att Stockholm blivit mindre skräpigt:

- 2010 hittades i genomsnitt 5,1 skräpföremål per 10 kvadratmeter på Stockholms gator. Det är en minskning med 15 procent i jämförelse med 2009. Förra årets "riksmedelvärde" var 6,4 föremål.
- Cigarettfimpar är med sina dryga 65 procent fortfarande det som oftast slängs på marken. 2009 var 67 procent av skräpet fimpar.

Stockholms stad har både tydliga mål och avsatta resurser för att minimera nedskräpningen. Stadsledningskontoret anser att det bästa resultatet nås om insatser mot nedskräpning kombineras med effektiv lagstiftning. Stadsledningskontoret ställer sig därför positivt till de föreslagna förändringarna i miljöbalken vilka stödjer stadens ambitioner på renhållningsområdet. Straffbestämmelserna blir tydligare och skyddet för känsliga miljöer stärks. Den föreslagna förändringen kan i övrigt inte anses påverka stadens organisation eller mål.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 7 december 2010 att anta förvaltningens förslag till utlåtande samt att förklara beslutet omedelbart justerat.

Särskilt uttalande gjordes av Charles Berkow (MP) och Stellan F Hamrin (V), *bila-*

ga 1.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till lagförslaget. Genom förändringen blir straffbestämmelserna tydligare och återspeglar med den mer differentierade straffskalan bättre de skyddsintressen som straffbestämmelserna avses ta tillvara. Det framstår med ändringen dessutom som tydligare att mindre förseelser, såsom slängande av fimpar eller papper på marken, faktiskt ska lagföras om de utgör ett led i en kollektiv nedskräpning. Det är enligt förvaltningen troligt att fler förseelser av denna typ kan komma att lagföras med den ändrade lagstiftningen. Förvaltningen föreslår mot bakgrund av det anförda att miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att kommunstyrelsen tillstyrker lagförslaget.

Förvaltningen vill dock understryka att begreppet ”kollektiv nedskräpning” inger en viss tveksamhet från straffrättslig synpunkt. Samma gärning som inom ett visst område begås av många är straffbar, men inte om gärningen begås av få. Det kan också få det egendomliga resultatet att en ringa nedskräpning på ett skräpigt område kan vara straffbar, men inte om den sker på en plats som i övrigt är fri från skräp. Det får till följd att det straffbara området blir större i Stockholm helt enkelt därför att det rör sig fler människor här, detsamma gäller därför att Stockholm av naturliga skäl har fler välbesökta platser. Förvaltningen delar intentionen i promemorian att gärningar som motverkar själva syftet med nedskräpningsförbudet inte skall anses som ringa, men förvaltningen kan konstatera att det inte är helt enkelt att konstruera ett rekvisit som från principiella utgångspunkter är helt invändningsfritt. Man erinrar sig i sammanhanget det av Hjalmar Mehr myntade talesättet – Stockholmare är också människor, det bara det att vi är fler!

Trafik- och renhållningsnämnden

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 december 2010 att anta förvaltningens förslag till utlåtande samt att förklara beslutet omedelbart justerat.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret i Stockholms stad ser överlag mycket positivt på förslaget till ändring i miljöbalken.

Nedskräpningen är ett växande problem som påverkar såväl upplevelse som attraktivitet för boende, besökare och näringsidkare i Stockholms stad. Därför har staden under många år satsat stora resurser för ökad renhållning och minskad nedskräpning och målet om en renare och vackrare stad är ett av huvudmålen i stadens budget.

I de undersökningar som Stockholms stad genomför årligen, både i form av faktisk skräpräknings och upplevelsebaserade enkätundersökningar, framgår tydligt att mängden nedskräpning främst påverkas av den enskildas beteende, livsstil och attityd till nedskräpning, samt av förpackningsindustrins förmåga och vilja att ta ansvar. Endast 7 procent av medborgarna anser att bristande städning är orsaken till nedskräpning.

Det är också tydligt att vissa skräpslag utgör ett större nedskräpningsinslag i stadsmiljön än andra. Fimpen utgör cirka 65 procent av skräpet på stadens gator och torg, därefter kommer papper, snus, mjukplast.

För att påverka attityder och beteenden hos såväl medborgare som de företag som producerar produkter som genererar nedskräpning, krävs tydlighet kring nedskräpningens negativa påverkan på en stads attraktivitet och stadsmiljö. Det krävs också en tydlighet att nedskräpning är ett brott.

Stockholms stad har vid flera tillfällen polisanmält såväl näringsidkare som privatpersoner för att ha orsakat nedskräpning i begränsad eller stor omfattning. Dessutom har möjligheten att föra in nedskräpning som ett brott mot stadens kommunala ordningsföreskrifter prövats. Svårigheterna att lagföra och bötesförelägga nedskräpning enligt dagens bestämmelser är dock uppenbara.

Trafikkontoret anser därför att de ändringar som nu föreslås i ”promemoria Nedskräpning – förslag till ändring i miljöbalken” är positiva och att arbetet med att påverka attityder och beteenden gällande nedskräpning underlättas av detta tydliggörande i lagstiftningen.

Trafikkontoret vill dock betona att möjligheten till att införa ordningsbot för nedskräpning i begränsad omfattning förutsätter polisens medverkan. Kontoret vill också framhålla betydelsen av att hela rättsväsendet ger högre prioritet till de nedskräpningsbrott som faller inom ramen för nedskräpning av normalgraden.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2010 att anta förvaltningens förslag till utlåtande samt att förklara beslutet omedelbart justerat.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 19 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Staden har ett ansvar att hålla rent på de allmänna platserna samt att ge förutsättningar för medborgare att hålla rent, till exempel genom att se till att det finns tillräckligt med papperskorgar och att dessa töms regelbundet och vid behov. Den medborgarundersökning som genomförs årligen i Stockholm visar emellertid att endast 7 % av de tillfrågade anser att det är stadens dåliga städning, och 16 % som anser att det är brist på papperskorgar, som är det främsta skälet till nedskräpning. 66 % anser istället att nedskräpningen beror på enskildas beteenden och attityder. 47 % anser att staden tar ett bra ansvar för att hålla staden ren, och 44 % anser istället att invånarna är dåliga på att ta sin del av ansvaret för att hålla rent.

Förvaltningen upplever att det i vissa områden i stadsdelsområdet finns stora problem med nedskräpning, både i parkområden och längs med parkvägar, men även på gator och torg och framförallt vid återvinningsstationer. Förslaget till ändring i miljöbalken är därför bra, och förvaltningen anser liksom Miljödepartementet att ändringen ger förutsättningar till en bättre och effektivare bekämpning av nedskräpning på allmänna platser då det kan leda till att det blir lättare att lagföra den som skräpar ner.

Att förenkla för bötfällning kan i sig ha en avskräckande effekt. Förvaltningen anser emellertid att nedskräpningen i första hand bör bekämpas genom förebyggande arbete såsom information och en ökad medvetenhet kring vilka konsekvenser nedskräpning ger. Det handlar till exempel om att öka delaktigheten hos medborgare för att de ska känna sig hemma i och stolta över sitt närområde samt att arbeta förebyggande med barn och ungdomar kring vilket ansvar man har som medborgare. Förskolor och skolor har ett stort ansvar att informera och jobba med dessa frågor. Förvaltningen erbjuder dessutom skolundomar och engagerar föreningar i städning av parkområden, vilket ökar medvetenheten om de negativa aspekterna med nedskräpning, och bidrar förhoppningsvis till det förebyggande arbetet.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2010 att anta förvaltningens förslag till utlåtande samt att förklara beslutet omedelbart justerat.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till att nedskräpningsbrott gradindelas och att en ny straffbestämmelse införs för lindrigare brott mot nedskräpning. Lagen blir på så sätt tydligare och enklare att tillämpa. Det måste också finnas resurser till att bötfälla dem som begår nedskräpningsbrott för att det ska verka avskräckande.

I innerstaden där många rör sig är nedskräpningen stor på offentliga platser t.ex. i välbesökta parker trots att det finns god tillgång till skräpkorgar. Det är troligtvis en kombination av en ökad mängd engångsmaterial och en annan livsstil, som innebär att det offentliga rummet används mer. Enligt trafikkontoret som tillsammans med Håll Sverige Rent gjort skräpmätningar är fimpas det vanligast förekommande skräpet. Särskilda fimpbehållare som förvaltningen placerat ut i ett antal parker på prov har visat sig vara ett bra komplement till skräpkorgar jämte behållare för engångsgrillar.

En tydlig straffbestämmelse för nedskräpningsförsyndelser kan få en avskräckande effekt. Viktigare är dock att intensifiera det långsiktiga arbetet med attitydfrågor redan hos barn och ungdomar för att få medborgarna att bli mer medvetna om följderna av nedskräpning. Stadsdelsförvaltningen genomförde 2009 en kampanj mot nedskräpning ”Tillsammans mot skräpet” i stadsdelsområdet, vars syfte var att på ett lättsamt sätt få medborgarna att ändra sitt beteende. Skolor och förskolor har också deltagit i skräpplockardagar i förebyggande syfte. Det är angeläget att detta fortsätter och att samarbetsformerna mellan olika aktörer förbättras.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Charles Berkow (MP) och Stellan F Hamrin (V) enligt följande.

Av regeringens promemoria framgår att nedskräpning upplevs i dag som ett ökande samhällsproblem. Det enda som föreslås är bättre möjligheter att använda böter. Böter räcker inte till för att lösa problemet.

Ett skäl till att nedskräpningen ökar är att stödet till stiftelsen Håll Sverige Rents kampanjer minskade efter införandet av producentansvar för förpackningar. Det bör öka. Regeringen bör också ge kommuner bättre instrument för att få lokala återförsäljare att ta ett större ansvar. Pantsystemet bör utvidgas för att omfatta nya varor som t ex engångsförpackningar och engångsgrillar.