

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2016/02523/Ke

Malmö den 31 mars 2017

REMISSVAR: Naturvårdsverkets redovisning för åtgärder för minskad nedskräpning

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip för avfallshanteringen. Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur. Avfall Sverige anser också att det är viktigt att motverka nedskräpning och dumpning, även om nedskräpningsfrågan inte är en formell del av Avfall Sveriges uppdrag.

2. Sammanfattning

- Avfall Sveriges remissvar tar sin utgångspunkt i de aspekter av förslagen där det finns en relation till den i 15 kap. 20 § miljöbalken reglerade kommunala avfallsskyldigheten.
- Avfall Sverige anser att Naturvårdsverkets problembeskrivningar och konsekvensanalyser i många avseende är bristfälliga och att Naturvårdsverkets förslag inte utan vidare kan läggas till grund för förslag till lagändringar. Avfall Sverige anser

att ytterligare överväganden och konsekvensanalyser behövs innan något lagförslag kan läggas fram.

- Avfall Sveriges uppdrag rör inte lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning, men en tydlig ansvarsreglering i lagen innebär mindre risk för att renhållaren i kommunen sekundärt åläggs ett uppdrag att åtgärda nedskräpade områden, vilket bland annat har förekommit när det gäller nedskräpningen inom området för världsarvet Laponia.

3. Bakgrund

Det ansvar för kommunen som kan inträda när det gäller nedskräpning följer alltså av lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning ("LGS"). Det är alltså ett ansvar som är särskilt från den i 15 kap. 20 § miljöbalken reglerade kommunala renhållningsskyldigheten för hushållsavfall. Kommunens åtgärder i enlighet med LGS finansieras i allmänhet med skattemedel medan kommunens ansvar enligt nämnda 15 kap. 20 § miljöbalken i allmänhet finansieras via avfallsavgifter som tas ut med stöd av 27 kap. 4 § miljöbalken.

Avfallet på allmänna platser utgör hushållsavfall i den utsträckning det utgör resultatet av att människor och till exempel hundar uppehåller sig där eller är en följd av nedskräpning på grund av naturliga orsaker, men ansvaret för att hantera hushållsavfall som uppkommer på allmänna platser utgår alltså från LGS.

4. Generella kommentarer

Avfall Sverige anser i likhet med Sveriges Kommuner och Landsting att konsekvensbedömningen för de förändringar som nu har föreslagits i lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning har betydande brister.

Avfall Sveriges uppdrag rör egentligen inte den nämnda lagen om gatuhållning och skyltning, men en tydlig ansvarsreglering i lagen innebär mindre risk för att renhållaren i kommunen (det vill säga den aktör som är ansvarig för att verkställa den i 15 kap. 20 § miljöbalken reglerade kommunala renhållningsskyldigheten) sekundärt åläggs ett uppdrag att åtgärda nedskräpade områden, vilket bland annat har förekommit när det gäller nedskräpningen inom området för världsarvet Laponia.

5. Specifika kommentarer

Avsnitt 3.1 Exempel på nationellt förebyggandearbete mot nedskräpning s. 22:

Naturvårdsverket anger att Naturvårdsverkets reviderade föreskrifter om renhållningsordningens avfallsplan innehåller krav på kommunen att ta fram mål och åtgärder för att minska nedskräpningen.

Avfall Sverige tillstyrkte i remissvar till Naturvårdsverkets förslag till reviderade föreskrifter att förslaget och Avfall Sverige angav att nedskräpning och hanteringen av nedskräpning är en viktig del av kommunens avfallshantering, som dock faller under lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning.

Dock angav Avfall Sverige i nämnda remissvar att det är viktigt att uppmärksamma att det krävs mer än kommunala mål och åtgärder för att komma tillrätta med nedskräpningsproblematiken. Det krävs tydligare krav på verksamhetsutövare som tillhandahåller till exempel förpackade livsmedel, eventuella skärpta bötesstraff, reviderad reglering av ansvar och sanktioner för nedskräpande och uttjänta bilar och båtar för att nämna några förslag till åtgärder.

Avfall Sverige saknar konkreta förslag till krav på åtgärder på verksamhetsutövare i Naturvårdsverkets förslag och anser därför att rapporten är bristfällig i de delar som rör nedskräpningsproblematiken.

Avsnitt 3.2.2 Huvudansvar hos civila aktörer med eller utan statligt bidrag s. 24:

Avfall Sverige invänder mot att Naturvårdsverket i sin beskrivning av Avfall Sverige ålägger organisationen ett ansvar för nedskräpning. Avfall Sverige företräder mycket riktigt våra medlemmar i de frågor som medlemmarna har givit Avfall Sverige i uppdrag att hantera, men organisationen har inte något operativt verksamhetsansvar när det gäller frågor inom ramen för avfallshanteringen. Avfall Sverige har än mindre något uppdrag när det gäller nedskräpningsfrågor eftersom vårt uppdrag att serva medlemmarna utgår från den i 15 kap. 20 § lagreglerade kommunala renhållningsskyldigheten, som inte i sig innefattar något formellt ansvar för nedskräpning. När det gäller kommunernas roll beträffande nedskräpning är det primärt Sveriges Kommuner och Landsting som representerar kommunerna.

Naturvårdsverket anger att Avfall Sveriges verksamhet delfinansieras genom ”den affärsverksamhet som bedrivs i form av kurser, konsultuppdrag, publikationer med mera”. Avfall Sverige undrar varifrån Naturvårdsverket har hämtat denna beskrivning. Det är korrekt att en del av organisationens verksamhet finansieras via försäljningsverksamhet, men det finns inte något vinstintresse med denna försäljning. Huvuddelen av finansieringen sker via medlemsavgifter. Avfall Sverige är en ideell förening där viss verksamhet av organisatoriska skäl bedrivs i form av ett av föreningen helägt aktiebolag.

Den korrekta beskrivningen av Avfall Sverige är följande:

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt.

Naturvårdsverket anger att nedskräpning är en del i Avfall Sveriges formella uppdrag, vilket inte är korrekt.

Avsnitt 3.2 Nationella aktörer som arbetar med att förebygga nedskräpning

Avsnitt 3.2.3 Huvudansvar hos producenterna s. 26:

Naturvårdsverket anger att producenternas ansvar när det gäller nedskräpning är aktuell eftersom det finns förslag om ändring av avfallsdirektivet så att information till exempelvis

allmänheten som handlar om att förebygga nedskräpning ska finansieras via producentansvar.

Avfall Sverige välkomnar ett sådant förslag, men Avfall Sverige anser att Naturvårdsverkets beskrivning av producenternas ansvar enligt gällande lagstiftning är bristfällig.

Naturvårdsverket förbiser det ansvar som kan följa för verksamhetsutövare enligt miljöbalken och ansvaret för efterlevnad av bland annat tillämpliga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Detta innebär att en verksamhetsutövare till exempel kan vara ansvarig för att uppfylla resurshushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken där det bland annat åläggs verksamhetsutövare ett ansvar för att minska de negativa effekterna av avfall. Det skulle till exempel kunna handla om att en verksamhetsutövare som bedriver verksamhet när det gäller återvinning av förpackningar har ett ansvar för att inhägna sitt område och vidta andra åtgärder som syftar till att förpackningsavfall inte riskerar att spridas utanför verksamhetsområdet och skräpa ned.

En verksamhetsutövare som tar sitt ansvar enligt nämnda 2 kap. 5 § miljöbalken skulle också kunna sträva efter att till exempel tillhandahålla dryckesförpackningar som omfattas av pantsystem i första hand, vilket i allmänhet också är ett effektivt sätt att motverka nedskräpning.

Avsnitt 5.1.2 Ansvar för renhållning enligt gatuhållningslagen s. 40:

När det gäller områden som redovisas som kvartersmark i detaljplan och som iordningsställts och används för allmän trafik anger Naturvårdsverket att fastighetsinnehavare har en skyldighet att städa inom sådana områden. Naturvårdsverket anger att undantag görs 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.

När det gäller rastplatser vid väg gäller dock ett särskilt ansvar, vilket också har förtydligats utifrån ett avgörande i Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt i mål nr 1123-12:

Ett kommunalförbund beslutade att överta all transport och behandling av avfall på rastplatser inom, vissa kommuner inom förbundet. Trafikverket överklagade till länsstyrelsen som biföll överklagandet. Mark- och miljödomstolen konstaterade att väghållarens renhållningsansvar enligt 26 § väglagen även omfattade, rastplatser. Vidare fann domstolen att det renhållningsansvar som åvilar väghållaren är av samma, karaktär som kommunens renhållningsskyldighet.

Inom detaljplanelagt område omfattar dock väghållarens ansvar för renhållning enligt 26 § väglagen endast områden med motorväg eller motortrafikled. Kommunens avfallsansvar innefattar alltså inte att sköta insamlingen av avfall från rastplatser (med undantag för rastplatser inom detaljplanelagt område som ligger vid andra vägar än motorvägar eller

motortrafikleder). Kommunens ansvar för rastplatser inkluderar inte ansvar att etablera, sköta eller i övrigt upprätta utrustning för avfallshanteringen på rastplatserna.

Ansvar för icke detaljplanelagd mark s. 40:

Naturvårdsverket refererar kommunens ansvar enligt 4 § lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning. Naturvårdsverket anger helt riktigt att kommunens ansvar kan sägas vara sekundärt eftersom det gäller när ingen annan ska ansvara.

Naturvårdsverkets redogörelse utelämnar en dom från Mark- och miljööverdomstolen (M 4141-06) där frågan om ansvar nedskräpning på icke detaljplanerad mark varit uppe till bedömning:

"Föreläggande att ta hand om avfall----Ett markägande bolag anmälde till en kommunal nämnd att okända personer olovligen tippat avfall på bolagets mark. Kommunen svarade med att förelägga anmälaren att själv ta bort avfallet. Länsstyrelsen och miljödomstolen som åberopade en fastighetsägares ansvar för förvaring av miljöfarligt avfall ändrade inte föreläggandet. Miljööverdomstolen (MÖD) ansåg däremot att förvaring av avfall på en fastighet inte automatiskt medför ansvar för en fastighetsägare om denne inte accepterat verksamheten. Tvärtom hade bolaget i detta fall agerat när man fick reda på uppläggnings genom att kontakta kommunen. Därmed ansåg MÖD att bolaget inte kunde betraktas som verksamhetsutövare och åläggas vidta åtgärder med avfallet. Underinstansernas avgöranden upphävdes. "

Avfall Sveriges uppdrag rör alltså inte, som nämnts ovan, den nämnda lagen om gatuhållning och skyltning, men en tydlig ansvarsreglering i lagen innebär mindre risk för att renhållaren i kommunen sekundärt åläggs ett uppdrag att åtgärda nedskräpade områden, vilket bland annat har förekommit när det gäller nedskräpningen inom området för världsarvet Lapponia.

När det gäller Lapponia finns det stora problem med nedskräpning från vandringsturism och tillfälligt uppställda husbilar och husvagnar vid rastplatser inom Lapponia med mera. Kommunerna inom Lapponia har stora problem när det gäller hanteringen av detta avfall. I några kommuner har den kommunala renhållaren i kommunerna av kommunen uppdragits att hantera detta avfall även om det genererade avfallet alltså, i enlighet med vad det har redogjorts för ovan, alltså inte innefattas i den i 15 kap. 20 § lagstadgade kommunala renhållningsskyldigheten. Detta är egentligen en kommunintern fråga, men exemplet visar på att staten genom länsstyrelsen borde ta ett större ansvar för att säkerställa avfallshanteringen när områden såsom Lapponia inrättas. Till exempel genom att säkerställa att det finns tillräckligt med kapacitet och tillgänglighet för avfallshandling för det rörliga friluftslivet inklusive den nämnda bilburna turismen.

Avsnitt 5.2.1 Nedskräpning åtgärdas inte på grund av svårtolkad lagstiftning s. 42:

Naturvårdsverket anger att "det tar lång tid innan renhållande åtgärder sätts in eller att områden "felaktigt" städas av fastighetsägare när ansvaret rätteligen bör ligga hos kommunerna".

Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket bild bör nyanseras och att det lika gärna kan vara så i många fall att kommunen städar områden när det rätteligen är så att fastighetsinnehavare inte tar sitt ansvar i enlighet med "förvaringsansvaret" enligt miljöbalken och att det ibland innebär att kommunen åtager sig ett större ansvar än vad som egentligen är befogat.

5.4.2 Förenklad lagstiftning och tydligare ansvarsfördelning s. 45:

Som tidigare har angivits anser inte Avfall Sverige att Naturvårdsverkets förslag är tillräckligt konsekvensutredda och att de alltså inte kan ligga till grund för formella lagförslag. I förslaget till 4 § gaturenhållningslag anges att "ansvarig förvaltning" ska ha vidtagit vissa åtgärder. Det bör rätteligen anges "kommunen" eftersom lagen som sådan riktar sig till kommunen och det är en intern fråga vem som tilldelegeras beslutskompetens inom den enskilda kommunen.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD