

Lagrådsremiss

Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 februari 2006

Lena Sommestad

Lena Ingvarsson
(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen förändringar i miljöbalkens sanktionssystem. Det övergripande syftet är att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området och samtidigt göra de straffrättsliga reglerna i miljöbalken mera effektiva. Detta gäller inte minst för den centrala straffbestämmelsen om miljöbrott. En utgångspunkt är också att renodla miljöbalkens sanktionssystem på ett sådant sätt att de allvarligaste överträdelserna omfattas av straffansvar medan de mindre allvarliga i stället fångas upp av andra sanktioner och medel för efterlevnad. En strävan är att undvika att samma gärning omfattas av dubbla sanktioner i form av straff och miljöskattavgift. Förslagen berör i stort sett samtliga straffbestämmelser i miljöbalken.

För att åstadkomma större flexibilitet i fråga om val av sanktioner föreslås att miljöskattavgift skall kunna åläggas även andra än näringsidkare. Vidare föreslås att utrymmet för att inte påföra miljöskattavgift utvidgas något och att ett beslut om miljöskattavgift inte skall kunna verkställas förrän den avgiftsskyldige delgetts beslutet om avgift.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken föreslås få en tydligare struktur. Dessutom föreslås att hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas även i fråga om vissa anmälningsskyldiga verksamheter och åtgärder.

I enlighet med vad regeringen angav i propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65) innehåller denna lagrådsremiss även förslag om omfattningen av miljöorganisationers rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Detta sker för att ingen tvekan skall råda om Sveriges efterlevnad av Århuskonventionen.

Dessa lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	28
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	29
3	Ärendet och dess beredning.....	30
4	Bakgrund och gällande rätt.....	31
4.1	Miljösanktionsavgifter	32
4.2	Miljöbalkens straffbestämmelser	33
4.3	Miljöbalkens hänsynsregler	34
4.4	Miljöorganisationers möjligheter att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken	35
5	Allmänna överväganden om sanktionssystemets utformning	35
5.1	Vem skall bestämma vad som är straffbart.....	35
5.2	Bemyndiganden m.m.	38
5.3	Straff och EG-rätt.....	39
5.4	Dubbla sanktioner och dubbelbestraffning	40
6	Miljösanktionsavgifterna.....	44
6.1	Besluten om miljösanktionsavgift.....	44
6.2	Miljösanktionsavgifternas tillämpningsområde.....	45
6.3	Befrielse från miljösanktionsavgift.....	48
6.4	Verkställighet av beslut om miljösanktionsavgift.....	51
7	De särskilda straffreglerna.....	53
7.1	Miljöbrott	53
7.2	Brott mot områdesskydd	64
7.3	Artskyddsbrott.....	69
7.4	Miljöfarlig och olovlig kemikaliehantering	73
7.5	Otillåten miljöverksamhet.....	79
7.6	Brott mot tillståndsvillkor och liknande	86
7.7	Försvårande av miljökontroll	90
7.8	Bristfällig miljöinformation	95
7.9	Straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken	100
7.10	Straffkatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken	107
7.11	Ringaundantagen och åtalsprövningsregeln	115
7.12	Konsekvensändringar	117
8	Miljöbalkens hänsynsregler.....	118
8.1	Hänsynsreglernas struktur och bestämmelserna om att välja en lämplig plats	118
8.2	Hänsynsregel för den biologiska mångfalden.....	123
9	Normgivning enligt 7 kap. miljöbalken.....	126

10	Miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken	126
11	En rättelse	132
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	132
13	Konsekvenser	133
14	Författningskommentarer	134
14.1	Ändringarna i miljöbalken	134
14.2	Ändringarna i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	150
14.3	Ändringen i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.....	151
Bilaga 1	Miljöbalkskommitténs sammanfattning av betänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37).....	152
Bilaga 2	Miljöbalkskommitténs lagförslag	155
Bilaga 3	Remissinstanserna – Miljöbalkskommitténs betänkande	177
Bilaga 4	Lagförslagen i departementspromemorian om Århuskonventionen och rätten att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken	178
Bilaga 5	Remissinstanserna – Promemorian om Århuskonventionen och rätten att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken	180

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
3. lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att 1 kap. 2 §, 16 kap. 4 § och 29 kap. 2 och 10 §§ skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 2 kap. 4 och 6 §§ skall betecknas 2 kap. 6 och 4 §§,

dels att 2 kap. 7 §, 16 kap. 13 §, 29 kap. 1, 3–6, 8, 9, 11–14 §§ och 30 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att den nya 2 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas fyra nya paragrafer, 29 kap. 2, 2 a, 2 b och 3 a §§, samt närmast före 2 kap. 6 och 7 §§ två nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i balken närmast före 2 kap. 1 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Tillämpning och bevisbörda”, närmast före 2 kap. 2 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Hänsynsregler”, närmast före 2 kap. 8 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Ansvar för skadad miljö” och närmast före 2 kap. 9 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Slutavvägning”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Val av plats

4 §

För *verksamheter och åtgärder* som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt skall en *sådan* plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap.

För all verksamhet och alla åtgärder skall en *sådan* plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

6 §

För *en verksamhet eller åtgärd* som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde skall *det* väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet *skall kunna* uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap.

¹ Senaste lydelse av 1 kap. 2 § 2000:600.

6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Rimlighetsavvägning

7 §

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

16 kap.

13 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. För att få överklaga domar och beslut skall en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Ideell förening får dock inte överklaga beslut som rör Försvars-

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. *Detta gäller*

1. även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och

2. även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt

Nuvarande lydelse

makten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Föreslagen lydelse

22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För att få överklaga skall föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Föreningen får dock inte överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket skall göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

29 kap.

1 §

Den som med uppsåt

1. förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet som anges under 1, eller

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning

För miljöbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra

a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller

b) någon annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar eller bortskaffar avfall eller annat ämne på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön,

3. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller detta är allmänt vedertaget, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, skall gärningsmannen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Den som av oaktsamhet begår gärning som anges i 1 §, döms för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

4. bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön.

Är brottet grovt, döms för grovt miljöbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning, om gärningen annars varit av särskilt farlig art eller innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt, skall ansvar inte dömas ut enligt denna paragraf.

För brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket,

2 §

2. i ett strandskyddsområde upp-
för en byggnad eller vidtar någon
annan åtgärd som är förbjuden
enligt 7 kap. 16 §, eller

3. orsakar en skada eller annan
olägenhet eller en risk för skada i
den miljö som avses att skyddas i
en nationalpark, ett naturreservat,
ett kulturreseptat, ett djur- och växt-
skyddsområde, ett vattenskyddsom-
råde eller ett område som omfattas
av förbud enligt 7 kap. 24 § genom
att olovligen uppehålla sig i om-
rådet eller där olovligen uppföra
bebyggelse, stängsel eller upplag,
utföra schaktning, muddring, upp-
odling, markavvattning, täkt, plan-
tering eller avverkning, utöva jakt
eller fiske, eller använda bekämp-
ningsmedel.

Ansvar skall inte dömas ut enligt
denna paragraf, om ansvar för
gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

2 a §

För förseelse mot områdesskydd
döms till böter den som med upp-
såt eller av oaktsamhet bryter mot
en föreskrift eller bestämmelse som
med stöd av 7 kap. har meddelats
eller i det enskilda fallet beslutats
för skyddet av en nationalpark, ett
naturreservat, ett kulturreseptat, ett
biotopskyddsområde, ett djur- och
växtskyddsområde, ett strandskydds-
område eller ett vattenskyddsom-
råde. Detsamma skall gälla den
som med uppsåt eller av oaktsam-
het bryter mot ett interimistiskt
förbud enligt 7 kap. 24 §.

Ansvar skall inte dömas ut enligt
denna paragraf, om ansvar för
gärningen kan dömas ut enligt
1 eller 2 §.

2 b §

För artskyddsbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 §,

2. tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 §,

3. sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 3 §,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem², eller

b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 §, eller

5. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av

a) artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 rådets förordning (EG) nr 338/97, eller

b) en föreskrift som avses i 4 b.

² EGT L 61, 3.3.1997, s. 1 (Celex 31997R0338).

Är brottet grovt, döms för grovt artskyddsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

Det skall inte dömas till ansvar enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

3 §

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön, döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 18 § andra stycket eller 14 kap. 19 § första stycket,

2. bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

3. bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 3, 4, 5 eller 22 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet³, eller

4. genom att på marknaden släppa ut ett tvätt- eller rengöringsmedel eller en tensid för ett sådant medel utan att iaktta en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel⁴.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om

1. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §,

2. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 6 § eller om ansvar enligt 6 § inte skall dömas ut till följd av 6 § andra stycket, eller

3. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9.

3 a §

För olovlig kemikaliehantering döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att iaktta ett förbud enligt en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 14 kap.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 eller 3 §.

³ EGT L 244, 29.9.2000, s. 1 (Celex 32000R2037).

⁴ EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

4 §⁵

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillåtighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats i samband med tillåtighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller vid omprövning av sådana tillstånd eller villkor.

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att iaktta en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 § fjärde stycket om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd skall anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

⁵ Senaste lydelse 2001:437.

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § om att förhandsanmäla tillverkning eller införsel av en kemisk produkt eller bioteknisk organism,

k) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 12 § om import, yrkesmässig överlåtelse och annan hantering av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer,

l) bestämmelsen i 14 kap. 13 § om import, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel,

m) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 24 § om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

2. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i det tillstånd eller i det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 § eller 2 §.

I fråga om verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § döms inte

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen som omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöskatt.

till ansvar enligt första stycket denna paragraf, om tillstånd eller dispens för verksamheten har lämnats till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.

5 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i strid mot vad som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

För försvårande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. lämnar en oriktig uppgift i en ansökan, anmälan eller annan handling som skall ges in till en myndighet enligt en bestämmelse i denna balk, enligt en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken eller enligt en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av balken eller regeringens föreskrifter, om uppgiften från miljö- eller hälso-skyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn,

2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

3. bryter mot bestämmelsen i 10 kap. 9 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetisk modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen

har meddelat med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

5. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat enligt 14 kap. 10 § om skyldighet att anmäla produkterna för registrering i ett produktregister, eller

6. i fråga om tillverkning eller utsläppande på marknaden av kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna i 14 kap. 23 § om skyldighet att underrätta om skadliga verkningar.

6 §

Den som i något annat fall än som avses i 5 § med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte ger in en handling med uppgifter som skall ges in enligt balken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller i en sådan handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller

2. underlåter att fullgöra i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken föreskriven skyldighet att märka en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer eller en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas, för bristfällig miljöinformation till böter eller fängelse i högst ett år.

För bristfällig miljöinformation döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. genom att

a) felaktigt klassificera eller låta bli att klassificera en produkt med avseende på hälso- och miljöfarlighet när det gäller farliga ämnen eller beredningar enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bestämmelserna i 14 kap.,

b) låta bli att märka en produkt eller att lämna annan produktinformation enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bestämmelserna i 14 kap.,

c) låta bli att med en lämplig symbol eller beteckning för fara eller risk eller med annan tydlig varningstext märka en produkt eller på annat sätt lämna produktinformation, om märkningen eller

informationen behövs till skydd för människors hälsa eller miljön, eller

d) lämna oriktig eller bristfällig produktinformation,

2. i fråga om kemiska produkter bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier⁶ genom att

a) låta bli att märka en produkt med en farosymbol, en farobeteckning, en riskfras eller ett varningsmärke enligt vad som krävs i förordningens artikel 16.1,

b) låta bli att lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i förordningens artikel 16.3, eller

c) lämna oriktig uppgift i märkningen eller säkerhetsdatabladet, eller

3. i fråga om tvätt- eller rengöringsmedel bryter mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel⁷ genom att låta bli att märka förpackningar enligt vad som krävs i förordningens artikel 11.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön. Ansvar skall inte heller dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9.

8 §⁸

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

⁶ EUT L 63, 6.3.2003, s. 1 (Celex 32003R0304).

⁷ EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

⁸ Senaste lydelse 2003:890.

Nuvarande lydelse

1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 § om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken *avvikelse* har föreskrivits är straffbelagd,

2. i beslut om naturreservat eller kulturresevat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 7 kap. 5 § andra eller tredje stycket,

3. förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder inom biotop-skyddsområde enligt 7 kap. 11 §,

4. föreskrifter som behövs för särskilt skydd för djur eller växter enligt 7 kap. 12 §,

5. förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd i strid mot 7 kap. 16 §,

6. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 §,

7. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 22 §,

8. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § första stycket,

9. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §,

10. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 3 §,

11. föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § genom att ta sådan befattning med djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter som strider mot en sådan föreskrift eller mot ett villkor i beslut i enskilt fall,

12. föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,

Föreslagen lydelse

1. *bryter mot en föreskrift* för totalförsvaret *som har meddelats* med stöd av 1 kap. 5 §, om *en* överträdelse av den lagbestämmelse från vilken *avvikelsen* har föreskrivits är straffbelagd,

2. *bryter mot en föreskrift* om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, *som regeringen har meddelat* med stöd av 7 kap. 20 §,

3. *bryter mot en föreskrift* eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. *som regeringen har meddelat* med stöd av 9 kap. 4 §,

Nuvarande lydelse

13. föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,

14. inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet föreskrivna beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §,

15. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

16. förbud att påbörja en verksamhet enligt 12 kap. 6 § tredje stycket,

17. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

18. särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 §,

19. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket,

20. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 1 § första stycket,

21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,

22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 §,

23. förbud att hantera, föra in eller föra ut kemisk produkt eller bioteknisk organism enligt 14 kap. 25 §,

Föreslagen lydelse

4. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 §,

5. i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 12 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar efterbehandlingsåtgärder,

6. bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket eller 21 § första stycket,

7. bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

8. bryter mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 §,

9. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

Nuvarande lydelse

24. *förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,*

25. *skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier eller att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen,*

26. *förbud eller skyldighet att lämna uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, senast ändrad genom förordning (EG) nr 2039/2000,*

27. *bestämmelser om transport och därigenom transporterar avfall i strid mot rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) 2557/2001,*

28. *bestämmelser i, eller villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av, rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1497/2003, såvitt avser import till Sverige, export och re-export från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd.*

Föreslagen lydelse

10. *bryter mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,*

11. *bryter mot en bestämmelse om transport och därigenom transporterar avfall i strid med rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen⁹, eller*

12. *bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §.*

⁹ EGT L 30, 6.2.1993, s. 1 (Celex 31993R0259).

Nuvarande lydelse

För försök till brott mot första stycket 24 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

Föreslagen lydelse

För försök till brott mot första stycket 10 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 9 § första stycket 5.

9 §¹⁰

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem¹¹ om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

1. föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 7 kap. 30 §,

2. föreskrifter om förbud mot djurhållning meddelade med stöd av 9 kap. 11 §,

3. föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 9 kap. 12 §,

4. skyldighet att göra anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,

5. föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 8 §,

6. föreskrifter om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 10 §,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

¹⁰ Senaste lydelse 2003:518.

¹¹ EGT L 61, 3.3.1997, s. 1 (Celex 31997R0338).

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG¹²,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer¹³,

9. bryter mot en föreskrift om innehållsförteckning eller märkning av kosmetiska och hygieniska produkter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 24 §,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel¹⁴,

¹² EUT L 268, 18.10.2003, s. 24 (Celex 32003R1830).

¹³ EUT L 287, 5.11.2003, s. 1 (Celex 32003R1946).

¹⁴ EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

Nuvarande lydelse

7. förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 § genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

8. föreskrifter om borttransport meddelade med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2,

9. nya eller ändrade villkor för vilthägn enligt 24 kap. 12 §,

10. förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 §,

11. skyldighet enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2476/2001, att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

Föreslagen lydelse

11. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 21 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket om förbud att ta befattning med en avfallstransport, genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall, eller

12. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

11 §¹⁵

Om gärning som avses i 3–10 §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 3 eller 3 a §, 4 § första stycket 2, 5 § första stycket 1 eller 7, 8 eller 9 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

¹⁵ Senaste lydelse 2003:518.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Om en gärning som avses i 4-10 §§ kan föranleda miljöskattionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om en gärning som avses i 1-9 §§ kan föranleda miljöskattionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

12 §¹⁶

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1-4, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer vilka har varit föremål för brott enligt 1 §, 2 § *första stycket*, 2 a §, 3 § *första stycket* eller 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av *ett* sådant brott.

Fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1 §, 2 § *första stycket*, 3 § *första stycket* eller 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

¹⁶ Senaste lydelse 2005:284.

13 §

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 24 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 10 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

14 §

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 eller 2 §, frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som för föreskrivet för gärningen.

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 §, frivilligt *har* avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan *en* avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som för föreskrivet för gärningen.

30 kap.

1 §

En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet

1. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk,

2. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller

3. åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts,

2. åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av denna balk eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. åsidosätter andra bestämmelser i denna balk, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken

eller bestämmelser i EG:s förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Avgiftens storlek skall framgå av föreskrifterna. Avgiften skall uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Detta gäller dock endast för sådana överträdelser för vilka regeringen har föreskrivit om avgift enligt 2 §.

Miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

2 §¹⁷

En miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till

1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige,

2. att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller

4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.

¹⁷ Senaste lydelse 2003:518.

Nuvarande lydelse

Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljöstraffavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Miljöstraffavgiften skall uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

Föreslagen lydelse

Miljöstraffavgiften skall tillfalla staten.

4 §

Beslut om att ta ut miljöstraffavgift skall delges verksamhetsutövaren.

Ett beslut om att ta ut en miljöstraffavgift skall delges den avgiftsskyldige.

5 §

Miljöstraffavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet.

Beslut om miljöstraffavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

En miljöstraffavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts enligt 4 §, om tillsynsmyndigheten i beslutet inte har bestämt en senare tidpunkt.

Beslutet om miljöstraffavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

2. Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 2 skall inte tillämpas på villkor eller andra bestämmelser som meddelats under tiden från och med den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2006.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 17 och 28 §§ lagen (1998:811) om införande av miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Om en vattenanläggning har tillkommit utan tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre lagstiftning eller om tillståndsfrågan beträffande en sådan anläggning är oklar, får den som äger anläggningen eller avser att utnyttja den för vattenverksamhet begära prövning av anläggningens laglighet hos miljödomstolen.

Begärs tillstånd att ändra en vattenanläggning som har tillkommit utan tillstånd före miljöbalkens ikraftträdande, skall ansökan samtidigt göras om prövning av anläggningens laglighet.

Andra stycket gäller också när ansökan görs enligt 28 kap. 12 § miljöbalken.

En lagligförklaring får förenas med villkor.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett sådant villkor, döms till böter eller fängelse i högst två år.

28 §

Mål som gäller lagligförklaring enligt 17 § denna lag skall utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken.

Reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken om en ideell förenings rätt att överklaga gäller även om den överklagbara domen eller beslutet avser en lagligförklaring.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

2. Bestämmelsen i 17 § femte stycket skall inte tillämpas på villkor som meddelats under tiden från och med den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2006.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Härigenom föreskrivs att 1 b § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 b §¹⁸

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i ett ärende enligt denna lag.

Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall den som avser att inleda ett ärende enligt denna lag samråda enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena med Sjöfartsverket, berörda länsstyrelser och enskilda.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 4 § första–tredje styckena, 5 § andra stycket, 6–8, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas. Vad som där föreskrivs om länsstyrelse skall gälla den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen skall bedrivas.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan beslut fattas om att inrätta, utvidga eller avlysa allmän farled eller allmän hamn. Beslut i fråga om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen får inte överklagas.

I samband med prövningen av ett ärende enligt denna lag skall miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall den som avser att inleda ett ärende enligt denna lag samråda enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena *miljöbalken* med Sjöfartsverket, berörda länsstyrelser och enskilda.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2006.

¹⁸ Senaste lydelse 2005:576.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen bemyndigade den 22 december 1999 chefen för Miljödepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommittén antog namnet Miljöbalkskommittén.

I mars 2004 redovisade kommittén delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37). Betänkandet innehåller flera lagförslag som behandlas i denna lagrådsremiss. Förslagen rör huvudsakligen utformningen av miljöbalkens straffbestämmelser, utformningen av regelverket för miljöstraffavgifter och de allmänna hänsynsreglerna. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (M2005/1361/R).

Förslagen till de straffbestämmelser som rör Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG samt nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer har beretts med Miljööverdomstolen och åklagarmyndigheten.

De förslag om ändring i miljöbalken och lagen (1998:811) om införande av miljöbalken som hör samman med Århuskonventionen har beretts genom remittering av en promemoria som upprättats i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 4*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissvaren och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i departementet (dnr M2005/6126/R).

Förslaget till ändring i 1 b § andra stycket lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn är föranlett av att ordet ”miljöbalken” av misstag inte fanns med i lagtexten när paragrafen senast ändrades, trots att det ordet uppenbarligen var avsett att finnas med. Förslaget i denna del behöver inte beredas utöver den beredning som inom Regeringskansliet normalt sker mellan departementen.

Förslagen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

4 Bakgrund och gällande rätt

I den allmänna debatten har det ofta framförts att alltför få brott med miljörättslig anknytning beivras. Riksåklagaren framförde också i samband med beredningen av miljöbalken att det borde göras en översyn av brotten miljöbrott och vållande till miljöstörning. Mot den bakgrunden gav regeringen Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera effektiviteten hos sanktionssystemet och föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas. Kommittén har också särskilt haft att utreda förutsättningarna för att ändra brottsbeskrivningen av främst miljöbrott och även i övrigt följa den straffrättsliga tillämpningen av miljöbalken samt lämna de förslag som kan behövas för att åstadkomma ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kommittén har i sitt arbete med översynen av sanktionssystemet haft som utgångspunkt att tydliggöra och avgränsa straffbestämmelserna och se till att de uppfyller grundläggande legalitetskrav. Kommittén har också sett över de centrala straffbestämmelserna i straffskärpande riktning och samtidigt strävat efter att beteenden som inte är straffvärda skall föras bort från det straffbara området.

På miljöstraffrättens område finns för närvarande en rad s.k. blankettstraffbud. Dessa innebär att straffbestämmelsen inte innehåller en fullständig beskrivning av den gärning som är straffbar utan att den hänvisar till andra regler där det straffbara området framgår. Ett blankettstraffbud i lagen kan fyllas ut genom handlingsregler i lag, i en förordning som regeringen har meddelat eller i en föreskrift som har utfärdats av en statlig förvaltningsmyndighet eller en kommun. På miljöbalkens område finns många exempel på blankettstraffbud som fylls ut med handlingsregler som har meddelats på en lägre normgivningsnivå än regeringen. Ofta är det statliga förvaltningsmyndigheter, t.ex. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, som genom sina föreskrifter avgränsar det straffbara område som omfattas av ett visst blankettstraffbud.

Av ett avgörande från Högsta domstolen i februari 2005 (NJA 2005 s. 33) framgår att ett åsidosättande av en handlingsregel som har meddelats av en förvaltningsmyndighet inte kan sanktioneras med ett fängelsestraff, även om handlingsregeln omfattas av ett blankettstraffbud med fängelse i straffskalan. Om lagstiftaren anser att en gärning bör kunna beivras med fängelsestraff, bör därför sanktionsreglerna inte utformas med ett blankettstraffbud med fängelse i straffskalan där den straffbelagda gärningen anges helt eller i det väsentliga av en förvaltningsmyndighet eller kommun. I den mån överträdelse av myndighetsföreskrifter skall vara förenade med straffansvar får endast böter förekomma i straffskalan. Om straffvärdet för brott mot myndighetsföreskrifter är sådant att fängelse bör kunna komma ifråga måste handlingsregeln framgå av lag eller av någon av regeringens förordningar. Det måste i varje särskilt fall övervägas hur brott mot myndighetsföreskrifter skall bedömas i detta avseende.

När det gäller miljöstraffsavgifter har systemet kritiserats för att slå för hårt mot mindre allvarliga överträdelse genom för höga belopp och

genom att avgiften kombineras med straff. Detta har till viss del åtgärdats genom tidigare genomförda ändringar som inneburit dels sänkta avgiftsbelopp, dels en åtalsprövningsregel. Det har dock funnits anledning att se över systemet ytterligare bl.a. när det gäller frågan om dubbla sanktioner, frågan om vilka som skall kunna påföras avgift och frågan om möjligheterna att medge befrielse från avgift.

Miljöbalkskommittén har också tittat på frågan om hur 3 och 4 kap. miljöbalken kan integreras med hänsynsreglerna i 2 kap. och med andra regler om markanvändning i balken. Kommittén har funnit oklarheter och lämnat förslag på hur oklarheterna kan avhjälpas.

Enligt Århuskonventionen skall miljöorganisationer ha tillgång till rättslig prövning bl.a. i form av en rätt att överklaga beslut om tillstånd. Mot bakgrund av hur regeln om miljöorganisationers överklaganderätt i 16 kap. 13 § miljöbalken har tolkats i rättspraxis konstaterade regeringen i propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65) att det fanns ett behov av att förtydliga den bestämmelsen. Ett sådant förslag finns därför med i denna lagrådsremiss.

4.1 Miljösanktionsavgifter

Miljösanktionsavgifter infördes genom miljöbalken och efterträdde det tidigare systemet med miljöskyddsavgifter. Regeringen konstaterade i samband med miljöbalkens införande att miljörätten lämpade sig väl för ett särskilt avgiftssystem. Det är ett klart avgränsat område och samhället har ett starkt behov av skydd mot överträdelser. Till skillnad från det äldre systemet med miljöskyddsavgifter syftar miljösanktionsavgiften inte till att undanröja en uppkommen ekonomisk fördel. Miljösanktionsavgiften är enbart en repressiv sanktion och är avsedd att på det sättet vara styrande. Meningen är att systemet skall bidra till en hög standard i miljöpåverkande verksamhet och till att miljöreglerna får ett effektivt genomslag.

Miljösanktionsavgifter beslutas av tillsynsmyndigheten och skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet

- åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken,
- påbörjar en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller
- inte följer tillstånd eller särskilda villkor.

De överträdelser som kan medföra miljösanktionsavgift framgår av bilagan till förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter. Avgiften uppgår till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr och tillfaller staten.

Miljösanktionsavgiften skall betalas inom 30 dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet. Tillsynsmyndigheten får alltså ge ett visst anstånd med betalningen och även dela upp avgiften i olika delbetalningar. När tidsfristen gått ut får beslutet verkställas även om det har överklagats. En domstol kan dock stoppa verkställigheten genom att besluta om inhibition.

Systemet bygger på ett strikt ansvar för att undvika bevis svårigheter och öka den allmänna noggrannheten. Miljösanktionsavgiften förutsätter alltså inte att en överträdelse skett till följd av ett uppsåtligt eller vårdslöst agerande, utan det räcker att objektivt kunna konstatera att en över-

trädelse har skett. Tanken är att systemet skall vara enkelt, tydligt, snabbt och schabloniserat.

En miljöstraffsavgift skall inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Detta innebär att utrymmet för skönsmässiga bedömningar och avvägningar är mycket litet. Utrymmet måste vara litet för att systemet skall kunna vara enkelt, lätt att tillämpa och samtidigt effektivt. Som exempel på situationer där det skulle vara uppenbart oskäligt att påföra en avgift angavs i miljöbalkspropositionen fall där ett otillåtet utsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats och det varit omöjligt att kontrollera detta, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av en innehållsförteckning som verksamhetsutövaren måste anses ha kunnat förlita sig på (prop. 1997/98:45 del 2 s. 315).

4.2 Miljöbalkens straffbestämmelser

Straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning infördes i brottsbalken 1981 (prop. 1980/81:108). Bestämmelserna utformades i huvudsak som s.k. farebrott. Detta innebar att straffansvar kunde komma i fråga även om den miljöskadliga effekten inte kunde visas i det enskilda fallet, men gärningen inneburit en praktisk beaktansvärd risk (fara) för en negativ effekt på miljön. Då fanns i övrigt straffbestämmelser på miljöstraffens område i ett antal speciallagar. De straffrättsliga bestämmelserna togs sedan in i miljöbalken (29 kap.). Där samlades miljöstraffrättsliga bestämmelser från både brottsbalken och specialstraffrätten. Brotten beskrivs i kapitlets tio första paragrafer. Där finns reglerna om miljöbrott (1 §), vållande till miljöstörning (2 §), miljöfarlig kemikaliehantering (3 §), otillåten miljöverksamhet (4 §), försvårande av miljökontroll (5 §), bristfällig miljöinformation (6 §) och nedskräpning (7 §). De följande tre paragraferna är s.k. blankettstraffbud. Straffbestämmelsen i 8 § innehåller en 28 punkter lång förteckning – en straffkatalog – som täcker nästan hela balkens tillämpningsområde. Här finns straffregler om naturvård, artskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, förorenade områden, genteknik, kemikalier och avfall m.m. En liknande men något kortare straffkatalog finns i 9 §. Straffbestämmelsen i 10 § handlar om obehörig befattningshavande med exemplar av djur- eller växtart, ägg, rom eller bon som har åtkommit genom brott mot bestämmelser meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § om skydd för djur- och växtarter.

Regeringens strävan i arbetet med miljöbalken var att straffbestämmelserna skulle utformas med fullständiga brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar. Av flera skäl, bl.a. legalitets- och rättssäkerhetsskäl, bedömdes detta inte fullt ut vara möjligt (prop. 1998/99:45, Del 1, s. 523).

I samband med att de straffrättsliga reglerna flyttades in i miljöbalken skräptes också straffen för överträdelse på miljöområdet.

Straffskalan för miljöbrott av normalgraden är nu böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller vållande till miljöstörning, miljöfarlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet, försvårande av miljökontroll samt brott som omfattas av 29 kap. 8 och 10 §§. För grova miljöbrott (1 §) är straffskalan fängelse i högst sex månader och högst sex år.

För bristfällig miljöinformation och nedskräpning är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år.

För brott som räknas upp i 29 kap. 9 § är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

I 29 kap. finns även en regel som undantar ringa fall från straffbarhet. Kapitlet innehåller vidare bestämmelser om konkurrenssituationer, förverkande, svensk domsrätt och om möjlighet till strafflindring för den som frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges i 1 eller 2 § innan en avsevärd olägenhet har uppkommit (11–14 §§).

4.3 Miljöbalkens hänsynsregler

En väsentlig nyhet när miljöbalken infördes var de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Hänsynsreglerna är allmänna krav på hänsyn till människors hälsa och miljön som alla och envar skall följa. Syftet med hänsynsreglerna är att ge miljöhänsynen ökad tyngd och att styra mot miljöbalkens mål. Gemensamt för alla de tillfällen, situationer och händelser, verksamheter och åtgärder som omfattas av balken är att hänsynsreglerna skall följas. Undantag från hänsynsreglerna görs dock för åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Hänsynsreglerna är rättsligt bindande och kan läggas till grund för förelägganden och förbud enligt miljöbalken, liksom också när regeringen eller annan myndighet meddelar generella föreskrifter enligt balken.

Kapitlet inleds med en allmän bestämmelse bl.a. om bevisskyldighet i frågan om att de efterföljande hänsynsreglerna har iakttagits. Det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som måste visa att tillräckliga åtgärder och försiktighetsmått till skydd för människors hälsa och miljön vidtas. Sedan kommer en rad regler som kräver hänsyn i vissa avseenden – krav på behövlig kunskap, krav på att vidta försiktighetsmått och använda bästa möjliga teknik, krav på hänsyn vid lokalisering av verksamheter och åtgärder, krav på hushållning med råvaror och energi och krav att välja så ofarliga produkter som möjligt.

En central regel är 2 kap. 3 § där principen om att förorenaren betalar kommer till uttryck. Där anges att det är verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd som skall vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma regel finns också kraven på bästa möjliga teknik.

Lokaliseringsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 4 § och innebär bl.a. att man alltid skall välja en lokalisering som innebär att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

En särskild skälighetsregel finns i 2 kap. 7 § som modifierar de föregående hänsynsreglerna. I det enskilda fallet skall det alltid göras en avvägning mellan miljöhänsyn och andra hänsyn. Hänsynsreglerna får inte medföra ekonomiskt orimliga krav eller medföra en orimlig olägenhet eller ett orimligt intrång i den personliga valfriheten.

Kapitlet om hänsynsregler innehåller vidare en bestämmelse om ansvar för avhjälpande av skador och olägenheter samt den s.k. stoppregeln. Stoppregeln innebär att en verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda en skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, trots att försiktighetsmått har vidtagits, endast får bedrivas om regeringen har konstaterat det finns särskilda skäl för det.

4.4 Miljöorganisationers möjligheter att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken

I miljöbalken infördes en generell rätt för miljöorganisationer att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken. Bestämmelsen om överklaganderätt finns i 16 kap. 13 §. Regeringen konstaterade när bestämmelsen infördes att det främst är rätten att överklaga som har betydelse för att öka miljöorganisationernas inflytande vid miljörättsliga prövningar och att organisationerna därför borde ges klagorätt. Bestämmelsen innebär att en ideell förening som har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen får överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens.

Sedan miljöbalken infördes har Sverige tillträtt Århuskonventionen. Konventionen innebär bl.a. ett krav på att lagstiftaren skall se till att miljöorganisationer har tillgång till rättslig prövning såvitt avser tillståndsbeslut (jfr prop. 2004/05:65).

5 Allmänna överväganden om sanktionssystemets utformning

5.1 Vem skall bestämma vad som är straffbart

Regeringens bedömning: De handlingsregler som vid en överträdelse skall medföra straffansvar skall i första hand framgå av lag eller av föreskrifter som regeringen meddelat. Endast handlingsregler som inte behöver kunna beivras med strängare straff än böter skall meddelas av statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner. Miljörättens straffbestämmelser bör så långt det är möjligt och lämpligt samlas i 29 kap. miljöbalken.

Miljöbalkskommitténs bedömning: På miljöbalkens område skall straffbestämmelserna bara finnas i lagen. Vad som är straffbart (dvs. de handlingsregler som straffbestämmelserna avser) skall som huvudregel endast fyllas ut av regeringen. Endast i vissa fall finns det anledning att godta att ett straffbud fylls ut med handlingsregler som meddelas av statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner. Regeringens bedömning skiljer sig från kommitténs endast på så sätt att det enligt regeringens bedömning dels kan finnas fler situationer än de som kommittén har övervägt när straffbestämmelser behöver kunna fyllas ut på en lägre normgivningsnivå än regeringen (detta gäller t.ex. föreskrifter av teknisk detaljkaraktär eller vars utformning eller existens är beroende av lokala förhållanden), dels ibland kan vara nödvändigt för regeringen att i en förordning ta in en straffbestämmelse om böter.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Fiskeriverket* har anfört att man har svårt att se hur detaljregleringen på fiskets område, med den nuvarande fördelningen av

uppgifter mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheter, skall kunna handhas av regeringen. Verket har också menat att en ytterligare precisering av straffbara beteenden inom fiskets område knappast kan genomföras utan att i praktiken oöverstigliga svårigheter uppstår. Ett alternativ vore i så fall administrativa sanktioner. *Naturvårdsverket* har pekat på svårigheterna med att genomföra en sådan förändring som kommittén förordat. Enligt verket har miljölagstiftningen i stor utsträckning en teknisk och detaljerad karaktär och en regional och lokal dimension som gör att det ofta krävs reglering på nivåer under riksdagen och regeringen. Även för att säkerställa genomförandet av EG-lagstiftningen på miljöområdet är det, enligt verket, viktigt att det finns möjligheter för regeringen att bemyndiga statliga myndigheter eller kommuner att meddela föreskrifter, detta gäller inte minst de tekniskt detaljerade rättsakterna. *Sveriges Jordägareförbund* har ansett att straffbestämmelser inte alls skall förekomma i förordningar meddelade med stöd av balken.

Skälen för regeringens bedömning: Vidsträckta blankettstraffbud kan göra det svårt för den enskilde att se vad som är straffbart. Miljöbalkskommittén har i sitt förslag strävat efter tydligare straffbestämmelser samtidigt som bestämmelserna behöver utformas så att de inte snabbt förlorar aktualitet. Regeringen delar denna strävan. Miljöbalkens straffbestämmelser behöver få en tydligare avgränsning och ett tydligare innehåll.

Precis som flera remissinstanser har framfört, är det inte alltid möjligt eller ens lämpligt att i lagtext eller i regeringens förordningar ta in alla de handlingsregler som behöver vara förenade med straffansvar. Miljörätten innehåller många föreskrifter av teknisk detaljkaraktär och föreskrifter med en utpräglad koppling till lokala förhållanden, t.ex. i fråga om områdesskydd, där det är mest ändamålsenligt att föreskrifterna utformas och beslutas av myndigheter eller kommuner. Som utgångspunkt bör dock i första hand de handlingsregler som vid en överträdelse skall medföra straffansvar framgå av lag eller av föreskrifter som regeringen har meddelat. Endast när detta inte är lämpligt eller inte är möjligt, skall handlingsregeln finnas på en lägre normnivå.

Enligt Miljöbalkskommittén bör det inte finnas några straffbestämmelser i regeringens förordningar, eftersom detta är olämpligt av tydlighets-skäl. Kommittén menar att det är svårt att överblicka vad som är straffbelagt om straffbestämmelser förekommer både i balken och i alla eller några av de cirka 50 förordningar som meddelats med stöd av balken samt att det finns risk för att kriminaliseringen blir alltför vid. Mot detta kan invändas att överblickbarheten inte alltid vinner på att låta straffbestämmelsen finnas på ett ställe och handlingsregeln på ett annat. Kommittén har också föreslagit att det straffbara området i vissa fall skall begränsas genom att regeringen anger vilka bestämmelser i förordningar som skall omfattas av straff. Regeringen återkommer till den frågan i avsnitt 5.2.

På miljörättens område finns det ett stort behov av att kunna meddela handlingsregler i förordningar och myndighetsföreskrifter. De handlingsreglerna bör kunna förenas med straffbestämmelser. Samtidigt måste reglerna vara tydliga i frågan om vad som är straffbart. I stor utsträckning är det möjligt att i 29 kap. miljöbalken ange de straffbestämmelser som skall gälla på miljöområdet. Ofta kan tydligt formulerade blankettstraffbud vara tillräckliga. Om ett brott mot en handlingsregel som meddelas i

en förordning behöver sanktioneras med strängare straff än böter, är det nödvändigt att låta straffbestämmelsen framgå av lagen. Även för rena bötesbrott kan straffbud ofta kunna formuleras tillräckligt tydligt i lagen. Ibland kan det dock bli nödvändigt att i en förordning meddela en handlingsregel som inte täcks av något av lagens straffbud. Det bör då vara möjligt att förena den handlingsregeln med en straffbestämmelse som innebär att ett brott mot handlingsregeln sanktioneras med böter. De normgivningsbemyndiganden som finns i miljöbalken skulle i många fall kunna bli meningslösa om regeringen saknade möjligheten att meddela en handlingsregel (som kanske snabbt måste införas för att genomföra en EG-rättsakt) och sanktionera den med en bötesbestämmelse. Den tydlighet som Miljöbalkskommittén eftersträvat riskerar att gå förlorad om man – för att tillmötesgå önskemålet att alla straffbestämmelser skall finnas i lagen – behöver mycket vida straffbestämmelser för att inte förfela syftet med miljöbalkens normgivningsbemyndiganden. Mycket vida straffbud motverkar också de kriminalpolitiska överväganden som behöver göras när en ny handlingsregel meddelas. På miljörättens område bör det därför inte införas något krav på att alla straffbestämmelser endast skall finnas i miljöbalken.

Tydlighet bör åstadkommas genom att så långt som möjligt låta det straffbara området framgå av 29 kap. miljöbalken.

När en ny handlingsregel i en av regeringens förordningar eller i en myndighetsföreskrift behöver sanktioneras, men det inte finns något tydligt straffbud i lagen som omfattar den nya handlingsregeln, bör en bötes-sanktion kunna föreskrivas i regeringens förordning. Ambitionen bör dock vara att i ett senare lagstiftningsärende samla även sådana bötesbestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

Den huvudprincip som enligt regeringsformen gäller för straffbestämmelser är att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan skall beslutas av riksdagen i lagform. Som framgår av 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen kan regeringen, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter i vissa angivna ämnen. Bemyndigandet ger inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan än böter. Enligt 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen kan dock riksdagen i lag som innehåller ett sådant bemyndigande föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelser av handlingsregler som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan är således tillåtna såvitt avser hänvisning till föreskrifter som meddelats av regeringen.

I Högsta domstolens dom den 9 februari 2005 (NJA 2005 s. 33) prövades frågan om blankettstraffbudens överensstämmelse med regeringsformen i vissa fall. Domstolen fann att det inte kunde anses vara förenligt med regeringsformen att tillämpa ett blankettstraffbud i skogsvårdslagen (1979:429) på ett sådant sätt att fängelse ådöms för åsidosättande av en av Skogsstyrelsen meddelad föreskrift. I det aktuella fallet kunde därför fängelse inte anses ingå i straffskalan.

Högsta domstolens avgörande får anses innebära att annan rättsverkan för brott än böter inte får föreskrivas för överträdelser av föreskrifter som beslutats på lägre nivå än regeringen.

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att handlingsregler som har föreskrivits på lägre normgivningsnivå än regeringen inte längre är före-

nade med ett straffansvar där fängelse ingår i straffskalan. När den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges av en förvaltningsmyndighet eller kommun, innebär förslagen att straffbestämmelserna endast har böter i straffskalan. I vissa fall kan det därför komma att bli aktuellt att flytta upp en viss norm från en myndighetsföreskrift till någon av regeringens förordningar. Ett närmare övervägande av allvaret i överträdelser av en viss handlingsregel blir utgångspunkt för bedömningen av på vilken nivå handlingsregeln behöver finnas.

När det gäller beslut som har meddelats i det enskilda fallet (dvs. när det inte är fråga om normgivning utan om en handlingsregel som har riktats mot en bestämd adressat), torde inget hindra att fängelse ingår i straffskalan även om beslutet fattats på myndighetsnivå. Ett beslut i det enskilda fallet kan exempelvis innebära att villkor eller andra begränsningar tas in i ett beslut om tillstånd eller i ett beslut om föreläggande enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken om åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka en skada på naturmiljön. En överträdelse av ett villkor i ett beslutat tillstånd bör kunna vara förenat med straffansvar. Eftersom det genom tillståndsbeslutet står klart för beslutets adressat vad det är som är tillåtet och vad som inte är det, kan det straffbara området inte anses svåröverskådligt. Även när det gäller naturvård och områdeskydd kan det, som kommittén påpekat, vara motiverat att straffsanktionera beslut i enskilda fall. Straffbestämmelsen behöver då utformas så att det tydligt framgår att den som bryter mot en bestämmelse i ett beslut som har meddelats i det enskilda fallet kan dömas till ansvar.

5.2 Bemyndiganden m.m.

Regeringens bedömning: Det bör inte enbart på miljöstraffrättens område införas något krav på att regeringen i sina förordningar anger vilka normgivningsbemyndiganden förordningarna stöds på.

Miljöbalkskommitténs bedömning avviker från regeringens. Kommittén har förordat att regeringen i de förordningar som meddelats med stöd av miljöbalken anger vilka bemyndiganden som de olika bestämmelserna i förordningarna stöds på.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* har tillstyrkt att det, så långt det är möjligt, bör anges vilket eller vilka bemyndiganden förordningar grundas på. Även när myndigheter och kommuner utfärdar föreskrifter med stöd av bemyndiganden i miljöbalken eller underliggande författningar är det, enligt verket, önskvärt att bemyndiganden anges. En sådan ordning skulle, enligt verket, bidra till att göra det miljörättsliga regelverket mera överskådligt och bättre avgränsat. Ingen av remissinstanserna i övrigt har framfört några synpunkter i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagens revisorer har tidigare föreslagit att regeringen utformar ett system för att ange vilken eller vilka lagar regeringen grundar sina förordningar på. Revisorerna anser att det skulle vara till stor fördel för utvecklingen av rättsinformationssystemet. Enligt revisorerna bör ingressen till en förordning hänvisa till det relevanta bemyndigandet i lag eller till den grund för normgivningen som an-

nars föreligger. Den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen är en sådan grund.

Regeringen har i sin skrivelse Den fortsatta utvecklingen av rättssystemet (skr. 2003/04:168) konstaterat att en rutin som innebär att föreskrifter hänvisar till bakomliggande bemyndiganden har flera fördelar. En uppenbar fördel är att den som söker information i en viss fråga kan följa de bemyndiganden som har lämnats i en författning och på så sätt få en överblick över vilka föreskrifter som behandlar frågan.

I samma skrivelse har regeringen också konstaterat att frågan om att ange bemyndiganden inte är fri från komplikationer. Exempelvis kan flera olika bemyndiganden ligga till grund för bestämmelserna i en och samma förordning och dessa bemyndiganden behöver inte finnas i en och samma lag. Den rättsliga grunden för vissa bestämmelser i en förordning kan alltså finnas i en lag medan bemyndiganden för andra bestämmelser finns i en helt annat lag och ytterligare andra bemyndiganden finns i en tredje lag osv. Detta kan göra att hänvisningar till bemyndiganden i vissa fall kan bli komplicerade. Det kan också vara så att den rättsliga grunden för en specifik bestämmelse kan härledas till flera olika bemyndiganden som skulle kunna åberopas vid sidan av varandra. Detta finns även andra komplikationer som måste beaktas.

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att lagstiftningstekniken bör förändras så att det av förordningar, eller av fotnoter till förordningar, normalt framgår vilket eller vilka bemyndiganden som har använts, men att något absolut krav på detta inte bör ställas upp. Frågan om angivande av bemyndiganden i förordningar är komplicerad och arbetet med hur frågan skall lösas pågår i Justitiedepartementet. Frågan bör få en generell lösning och det därför inte lämpligt att i nuläget införa en särlosning för miljöstraffrätten.

5.3 Straff och EG-rätt

Regeringens bedömning: De straffbestämmelser som sanktionerar bestämmelser i EG-förordningar bör göras tydligare och bättre avgränsade. I straffbestämmelserna bör anges vilka artiklar i EG-förordningarna som är straffsanktionerade.

Miljöbalkskommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har anslutit sig till kommitténs bedömning. *Svenskt Näringsliv m.fl.* har framhållit att straffbestämmelserna måste utformas med stringens och disciplin så att de inte kommer i konflikt med principen om EG-förordningars företräde och direkta tillämplighet. *Sveriges Jordägareförbund* har anfört att utformningen av straffbestämmelserna inte får medföra att vi i Sverige får en strängare strafflagstiftning än övriga medlemsstater och att artiklar som innebär undantag eller inskränkning i det straffbara området bör anges i den svenska straffbestämmelsen.

Skälen för regeringens bedömning: I 29 kap. miljöbalken finns blankettstraffstadganden som innehåller hänvisningar till vissa angivna EG-förordningar. Bestämmelsernas utformning gör det svårt för den enskilde

att enkelt kunna uppfatta vad som omfattas av det straffbara området. Därför behövs en ökad tydlighet och en bättre avgränsning.

EG-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och utgör en del av svensk rätt. De behöver inte transformeras till svensk lag och innehållet i förordningarna skall inte heller återges i den svenska författningstexten. Även om svenska straffbestämmelser behövs för att kunna sanktionera brott mot EG-förordningarna, skall alltså EG-förordningarnas handlingsregler inte göras om eller tas in i den svenska lagtexten. Detta gör det svårt att utforma självständiga brottsbeskrivningar för de straffbara gärningarna. På straffbestämmelser ställs dock höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för att rättssäkerhets- och legalitetsprinciper skall upprätthållas. För att åstadkomma en acceptabel nivå av tydlighet och avgränsning, samtidigt som det inte är möjligt att konstruera självständiga brottsbeskrivningar i alla situationer, är det lämpligt att de blankettstraffbud som hänvisar till EG-förordningar anger de artiklar där de handlingsregler finns som är avsedda att omfattas av straffbudet.

5.4 Dubbla sanktioner och dubbelbestraffning

Regeringens bedömning: Dubbla sanktioner – straff och miljöskaktionsavgift – bör inte förekomma för samma gärning. Miljöskaktionsavgiften bör användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga.

Miljöbalkskommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har anslutit sig till kommitténs bedömning. *Riksåklagaren* har anfört att åläggande av miljöskaktionsavgift och utdömande av bötesstraff inte utgör dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen men, oavsett detta, att dubbla sanktioner (straff och miljöskaktionsavgift) i princip inte bör förekomma för samma gärning. *Svenska Kommunförbundet* har anfört att det är mycket angeläget att regelverket utformas så att dubbelbestraffning för samma förseelser så långt som möjligt undviks. *Länsstyrelsen i Örebro län* har menat att dubbelbestraffning är mycket olyckligt och skadar reglernas och tillsynsmyndigheternas trovärdighet. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har, trots att man principiellt delar kommitténs bedömning, pekat på det inte får bli så att lindriga förseelser sanktioneras med avgift medan allvarliga förseelser inte sanktioneras alls. *Lantbrukarnas riksförbund* har anfört att lagstiftarens avsikt att undvika dubbla sanktioner bör komma till uttryck genom ett mer kategoriskt stopp för dubbla sanktioner än ändringar av åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 §. *Svenskt Näringsliv* har anfört att dubbelsanktioneringen med både straff och skaktionsavgifter bör slutligt avskaffas direkt i lagtexten.

Länsstyrelserna i Kronobergs och Jönköpings län har ställt sig tveksamma till en del av kommitténs förslag till ändringar i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter och menat att t.ex. överträdelser av tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter även fortsättningsvis bör vara förenade med miljöskaktionsavgift. *Naturvårdsverket* har påpekat att om kommitténs förslag om att undvika dubbla sanktioner skall genomföras, bör en noggrann analys göras av möjlig-

heterna att beivra överträdelser, särskilt av juridiska personer, så att inte skyddet för det miljörättsliga regelverket försvagas. Enligt verkets mening är det inte självklart att två olika sanktioner för en viss typ av överträdelse träffar samma gärning och att den aspekten bör noga övervägas. *Svenska Naturskyddsföreningen* har ifrågasatt kommitténs analys och menat att de angivna skälen för att straff och miljösktionsavgift i princip aldrig bör förekomma parallellt inte är helt övertygande samt att det i vissa fall kan vara befogat att använda miljösktionsavgift som en förstärkning av straffet. Redan åtalsprövningsregeln gör, enligt föreningen, att det ändå inte kommer att bli aktuellt med både straff och sktionsavgift för samma gärning om det inte framstår som allmänt påkallat.

Örnsköldsviks kommun har anfört att miljösktionsavgifterna bör användas restriktivt och inte gälla alla ”småförseelser”.

Skälen för regeringens bedömning

Förhållandet mellan straff och miljösktionsavgift

Regeringen underströk i samband med införandet av miljöbalken att ett väl fungerande sanktionssystem är ett väsentligt led i en reglering som skall kunna utgöra ett effektivt värn för vår miljö. Miljösktionsavgiften är en administrativ sanktion av repressiv karaktär. Meningen är att avgifterna skall verka styrande och leda till en hög standard i miljöpåverkande verksamhet. Avgiften är avsedd att vara en snabb reaktion på överträdelser och systemet präglas av enkelhet, tydlighet och schablonisering. När avgifterna infördes kunde de utgå helt parallellt med straff. Avgifterna reserverades inte för enbart mindre straffvärda situationer utan avsågs kunna utgå även för mycket allvarliga överträdelser. Sedan den 1 september 2003 finns dock en åtalsprövningsregel som innebär att om en gärning som avses i 29 kap. 4–10 §§ miljöbalken kan föranleda miljösktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas bara om det är påkallat från allmän synpunkt. Regeringen konstaterade då att det fanns starka skäl för att mildra dubbelbestraffningssituationerna (prop. 2002/03:54 s. 21). I systemet avspeglas dock fortfarande en strävan efter att både ha ett enkelt system för mindre allvarliga fall och i viss mån ha möjligheter till en effektiv sanktion mot överträdelser begångna i näringsverksamhet.

Det kan vara svårt att i ett och samma system på ett tillfredsställande sätt tillgodose de olika intressen som angetts ovan och samtidigt uppnå syftet med miljösktionsavgiften som en snabb, enkel, tydlig och förutsägbar reaktion på vissa överträdelser.

Straff är samhällets mest ingripande och kraftfulla medel mot oönskade beteenden. Detta i sig talar för att straff skall vara reserverat för de överträdelser som är mest straffvärda och där det inte finns några andra alternativ att tillgå för att ge uttryck för samhällets reaktion och önsningar. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att de allvarligaste och mest straffvärda överträdelserna skall vara förenade med miljösktionsavgift, bl.a. med hänsyn till att utrymmet för nyanserade straffrättsliga bedömningar är förhållandevis litet.

Beredningen har visat att en majoritet av remissinstanserna delar eller inte invänder mot bedömningen att miljösktionsavgifter bör användas som reaktion på de mindre allvarliga överträdelserna och att dubbla sank-

tioner i princip inte skall förekomma. Det är också viktigt, som Länsstyrelsen i Dalarnas län har pekat på, att systemet inte får det resultatet att lindriga förseelser sanktioneras med avgift medan allvarliga förseelser inte sanktioneras alls.

Frågan om en renodling av sanktionssystemet hänger samman med en förstärkt miljöstraffrätt. Med de förslag till ändringar i 29 kap. miljöbalken som presenteras i denna lagrådsremiss görs väsentliga förbättringar av straffreglerna. Förslagen ger de förutsättningar som är nödvändiga för att den renodling av sanktionssystemet som kommittén föreslagit skall kunna förverkligas. I fråga om brott i näringsverksamhet och den oro för en försvagning av det miljörättsliga sanktionssystemet som några har remissinstanser gett uttryck för, har regeringen uppfattningen att det, inte minst på miljöområdet, måste finnas kraftfulla medel för att ge uttryck för samhällets reaktioner på brott begångna i näringsverksamhet. Regeringen har föreslagit förstärkningar av systemet med företagsbot i syfte att effektivisera systemet och öka den praktiska användningen av företagsbot som sanktion för brott i näringsverksamhet (prop. 2005/06:59). Detta bör stärka drivkraften för näringsidkare att organisera sin verksamhet på ett sätt som motverkar överträdelser. Även denna förbättring ingår som en del av förutsättningarna för en renodling av det miljörättsliga sanktionssystemet.

För att säkerställa att systemet med miljöstraffsavgifter innebär det snabba, enkla och tydliga system som behövs för att uppnå största möjliga styrande effekt samtidigt som de mest straffvärda förseelserna omfattas av ett straffansvar bör en renodling av synen på de båda sanktionsformerna genomföras. Detta innebär att miljöstraffsavgifter bör reserveras för de lindrigare överträdelserna och straff för de allvarligare.

Dubbelbestraffning

Vid miljöbalkens tillkomst fördes straffbestämmelser från en rad olika lagar in i miljöbalken. Samtidigt kompletterades det straffrättsliga systemet med reglerna om miljöstraffsavgift. Någon regel som innebär att en överträdelse inte kan sanktioneras med både miljöstraffsavgift och straff infördes dock inte men, som angetts ovan, infördes det senare en åtalsprövningsregel (29 kap. 11 § miljöbalken). Denna regel är dock tillämplig endast på vissa gärningar och under vissa förutsättningar. Det kan alltså fortfarande förekomma att samma gärning omfattas av två olika sanktioner.

Frågan om dubbelbestraffning aktualiserar de krav som ställs i Europakonventionen (artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet) på att ingen skall kunna bestraffas två gånger för samma gärning. Som utgångspunkt skall därför dubbla sanktioner inte förekomma.

Hur skall då förhållandet mellan miljöstraffsavgift och straffrättsliga åtgärder bedömas? Miljöstraffsavgiften är enligt svensk rätt inte en straffrättslig påföljd utan en administrativ sanktion. Skattetillägg är en liknande sanktionsform i skattelagstiftningen. I praxis har det slagits fast att skattetillägg skall betraktas som en anklagelse för brott i Europakonventionens mening och att konventionens artikel 4 i och för sig är tillämplig. Europadomstolen har inte haft något fall av miljöstraffsavgift uppe till prövning, men det får anses sannolikt att domstolen inte skulle se annorlunda på miljöstraffsavgifter än på skattetillägg.

Eftersom artikel 4 i Europakonventionen sannolikt också gäller miljö-sanktionsavgifter, är det nödvändigt att se till att ansvar inte döms ut två gånger för samma gärning. Vid bedömningen av vad som utgör samma gärning har det ansetts inte vara fråga om detta i fall där två olika straffrättsliga anklagelser rört samma objektiva handlande men där något väsentligt rekvisit skilt de båda situationerna åt. Ett sådant väsentligt rekvisit kan utgöras av skillnader i krav på subjektiva förhållanden. Högsta domstolen har i en dom den 28 december 2004 (NJA 2004 s. 840) konstaterat att bestämmelsen om förbud mot dubbel lagföring och bestraffning i och för sig är tillämplig på förhållandet mellan miljö-sanktionsavgifter och talan om ansvar för miljöbalksbrott. Det avgörande för om ett slutligt beslut om miljö-sanktionsavgift utgör hinder mot en straffrättslig prövning av den gärning som låg till grund för avgiften blir då om det straffrättsliga förfarandet kan anses avse samma gärning som det som låg till grund för beslutet om miljö-sanktionsavgift. Högsta domstolen fann att ett slutligt beslut om miljö-sanktionsavgift inte utgör hinder mot att man därefter lägger samma objektiva omständigheter till grund för en talan om straffrättsligt ansvar eftersom miljö-sanktionsavgift utgår utan krav på uppsåt eller oaktsamhet medan det motsatta förhållandet gäller för brottsanklagelser. Enligt Högsta domstolen finns alltså inte något formellt hinder mot att döma ut straff och miljö-sanktionsavgift för samma objektiva omständigheter.

Även om det enligt Högsta domstolens avgörande inte kan anses strida mot Europakonventionen att påföra en miljö-sanktionsavgift och en straffrättslig sanktion samtidigt, är denna typ av dubbla sanktioner, såsom Riksåklagaren har anfört, principiellt tveksam. Operativa tillsynsmyndigheter har gett uttryck för ett missnöje med situationen att man vid en konstaterad förseelse tar ut en miljö-sanktionsavgift och anmäler till åtal, men där åtalsanmälan sällan leder till att åtal väcks. Det kan vara svårt för den berörda myndigheten att motivera inför verksamhetsutövarna varför en anmälan till åtal trots detta görs, särskilt som en sanktion i form av avgift redan tagits ut, och många ser det också som ett onödigt arbetsmoment i tillsynsmyndighetens verksamhet.

Problematiken kring dubbla sanktioner har tidigare uppmärksammats och resulterat i åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § miljöbalken. Åtalsprövningsregeln minskar riskerna för dubbla sanktioner. Genom att renodla de två olika sanktionsformerna på miljöområdet kan riskerna för dubbla sanktioner ytterligare minskas. Renodlingen bör innebära att en gärning omfattas antingen av straffansvar eller av miljö-sanktionsavgift.

Särskilt om brott mot tillstånds- och anmälningsplikt

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat ett förslag till en ny bilaga till förordningen (1998:950) om miljö-sanktionsavgifter (Regeringskansliets dnr M2004/2012/R). Utgångspunkten i förslaget är att dubbla sanktioner skall undvikas. Verket har dock ansett att dubbla sanktioner är befogade vid överträdelse av tillstånds- eller anmälningsplikter för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täktverksamhet. Kravet på att en miljöfarlig verksamhet skall föregås av tillstånd eller anmälan är grundläggande för miljöskyddet. Det är därför mycket viktigt att tillstånds- och anmälningsskyldigheterna efterlevs.

Ett led i att mildra effekterna av situationer där dubbla sanktioner förekommer är den nämnda åtalsprövningsregeln. Regeringen har tidigare konstaterat att möjligheterna till ett snabbt sanktionsförfarande för den som bryter mot sina skyldigheter är ett viktigt styrmedel i detta sammanhang (prop. 1998/99:45, Del 1, s. 537). Även i samband med åtalsprövningsregelns införande förklarade regeringen att en underlåtenhet att söka tillstånd eller anmäla en ny verksamhet utgör avsteg från centrala regler och att det därför knappast kunde bli fråga om att anse att åtal inte skulle vara påkallat från allmän synpunkt.

Beredningen har visat att flera remissinstanser delar Naturvårdsverkets bedömning att brott mot tillstånds- och anmälningsskyldighet bör omfattas av dubbla sanktioner medan flera andra har den motsatta uppfattningen.

Som redovisats under rubriken Förhållandet mellan straff och miljö-sanktionsavgift är det enligt regeringens mening principiellt viktigt att straffansvar följer på de allvarligaste överträdelserna. Reglerna om tillstånds- och anmälningsskyldighet är grundläggande byggstenar för samhällets kontroll över miljöpåverkande aktiviteter och samtidigt ett direkt skydd för miljön. Ett brott mot dessa plikter är därför till sin karaktär sådant att samhällets reaktion bör vara straff och inte en administrativ avgift. I debatten har det ibland argumenterats för att miljö-sanktionsavgift behövs för de fall ett åtal inte leder till en fällande brottmålsdom. Regeringen anser inte att det är ett godtagbart argument för dubbla sanktioner. I stället bör den materiella straffregeln göras så effektiv som möjligt.

6 Miljö-sanktionsavgifterna

6.1 Besluten om miljö-sanktionsavgift

Regeringens bedömning: Det bör även fortsättningsvis vara tillsynsmyndigheten som beslutar om miljö-sanktionsavgift.

Miljöbalkskommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har förklarat sig dela kommitténs bedömning eller lämnat den utan invändning. *Svenskt Näringsliv*, *Jernkontoret*, *Plast- och kemiföretagen*, *SveMin* och *Teknikföretagen* har förordat att tillsynsmyndigheten i stället för beslut om miljö-sanktionsavgift skall förelägga adressaten en miljö-sanktionsavgift för godkännande. *Sveriges Jordägareförbund* har anfört att det vore önskvärt att möjligheten att besluta om miljö-sanktionsavgift överförs till länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer eller att ett system som liknar det som gäller för straffförelägganden införs. *Lantbrukarnas riksförbund* har anfört att miljö-sanktionsavgift bör beslutas av domstol. Alternativt har förbundet förordat den föreläggandemodell som presenteras i utredningen. *Svenska Kommunförbundet* har anfört att det är viktigt att de lokala tillsynsmyndigheterna inte skall behöva både besluta om miljö-sanktionsavgift och göra åtalsanmälan för samma överträdelse.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen konstaterade i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45) att domstolsprövning behövs främst när en bedömning av avgiftsskyldigheten är beroende av att ett uppsåt

eller en oaktsamhet kan fastställas. I de fall då det räcker att kontrollera om ett antal objektiva förutsättningar föreligger, kan beslut om avgift i stället fattas av en förvaltningsmyndighet. En sådan konstruktion står inte heller i strid med Europakonventionen eftersom myndighetens avgiftsbeslut kan överklagas till domstol. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att beslut om miljöskaktionsavgift skall fattas av tillsynsmyndigheterna. Meningen var att detta skulle bli ett effektivt verktyg för att säkerställa verksam tillsyn och att miljöreglerna efterlevs. Det bedömdes också som effektivt att tillsynsmyndigheten inte behövde vända sig till en annan myndighet när man hade konstaterat en överträdelse. Inget av dessa överväganden har mindre aktualitet eller betydelse i dag än när reglerna om miljöskaktionsavgift infördes.

Tillsynsmyndigheterna är de myndighetsaktörer som är närmast verksamhetsutövarna och som därför har störst möjlighet till kontroll, snabb upptäckt och snabb reaktion vid överträdelse. Detta medverkar till att göra systemet med miljöskaktionsavgifter effektivt.

Det har diskuterats om det inte kan uppstå en konflikt mellan tillsynsmyndigheternas rådgivande roll och den som innebär att myndigheterna ingriper med sanktioner. Detta är dock inte något som är unikt för miljöskaktionsavgifter utan kan förekomma även i fall där tillsynsmyndigheterna ingriper med föreläggande eller förbud. I myndighetsutövningen ligger att vara självständig och oberoende. Några ovidkommande hänsyn skall naturligtvis inte tas vid beslutsfattandet.

I beredningen har anförts att miljöskaktionsavgifterna borde föreläggas för godkännande på motsvarande sätt som strafförelägganden enligt 48 kap. rättegångsbalken. Ett sådant system skulle innebära att tillsynsmyndigheten bara beslutar om miljöskaktionsavgift i de fall där den förelagda avgiften inte bestrids. Om föreläggandets adressat inte svarar på föreläggandet eller motsätter sig avgiften, kommer tillsynsmyndigheten att få driva frågan till domstol. Detta skulle innebära ökad administration för tillsynsmyndigheterna. Den nuvarande ordningen lever upp till Europakonventionens krav på rättssäkerhet för den enskilde, bl.a. genom att den enskilde alltid är tillförsäkrad domstolsprövning av ett beslut om miljöskaktionsavgift. Regeringen kan, liksom Miljöbalkskommittén, inte finna att ett system med föreläggande av miljöskaktionsavgift har sådana fördelar att det bör införas. Detta gäller särskilt mot bakgrund av inställningen att avgifterna inte bör användas som sanktionsform för överträdelser som är så allvarliga att de bör sanktioneras med straff.

6.2 Miljöskaktionsavgifternas tillämpningsområde

Regeringens förslag: Begränsningen i 30 kap. 1 § miljöbalken att endast näringsidkare kan påföras miljöskaktionsavgift tas bort. Miljöskaktionsavgift skall i fortsättningen kunna tas ut även för överträdelser av bestämmelser i miljöbalken och i EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Redaktionella ändringar görs i 30 kap. 1 och 2 §§ så att de bestämmelser som rör vilka överträdelser som skall föranleda miljöskaktionsavgift och hur stora avgifterna skall vara samlas i 1 § medan paragrafernas bestämmelser om betalningsskyldigheten samlas i 2 §. En konsekvensändring görs i 30 kap. 4 § miljöbalken.

Miljöbalkskommitténs förslag: Förutom de redaktionella ändringarna överensstämmer kommitténs förslag med regeringens.

Remissinstanserna: Miljöbalkskommitténs förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. *Svenskt Näringsliv*, *Jernkontoret*, *Plast- och kemiföretagen*, *Föreningen för Gruvor*, *Mineral- och Metallproducenter i Sverige* och *Teknikföretagen* har dock poängterat att med tanke på att avgiften utgår oberoende av vårdslöshet och kan komma att uppgå till avsevärda belopp torde det vara i rena undantagsfall som en utvidgning till privatpersoner kan anses motiverad. *Örebro tingsrätt* har avstyrkt förslaget och framfört att problem kan uppkomma i fråga om att bestämma vem som skall påföras miljö sanktionsavgift och att en sådan prövning inte bör ske i administrativ ordning. Tingsrätten har också påpekat att med hänsyn till dagsbotssystemets uppbyggnad finns det risk för att gärningar som bedömts för allvarliga för att kunna sanktioneras med miljö sanktionsavgift och där oaktsamhet eller uppsåt kan styrkas kan komma att föranleda ett bötesbelopp som rent faktiskt är mindre än miljö sanktionsavgiften för gärningar som bedömts som ”mindre allvarliga”. *Vägverket* har anfört att om myndigheter kan påföras miljö sanktionsavgift skulle inbetalade sanktionsmedel endast gå till en annan del av statskassan, dvs. i princip endast en administrativ rundgång.

Skälen för regeringens förslag: Såsom systemet med miljö sanktionsavgifter är utformat i dag är det endast möjligt att ålägga näringsidkare att betala miljö sanktionsavgift. Enligt förarbetena till miljöbalken skall uttrycket näringsidkare ha samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen, exempelvis 1 § bokföringslagen (1976:125). Med näringsidkare menas även kommuner som bedriver verksamhet som omfattas av balken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 314). Skälet för att endast näringsidkare skulle kunna påföras miljö sanktionsavgift var att det inte ansågs rimligt att ålägga var och en ett sådant ansvar för handlingar i det dagliga livet (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 536). I miljöbalkspropositionen angavs vidare att näringsverksamhet typiskt sett medför risker för miljön och att det då kan finnas fog för att ställa stränga krav på verksamhetsutövaren.

Vem som skall anses som näringsidkare har varit föremål för prövning i ett antal mål i Miljööverdomstolen och i miljödomstolarna. Exempelvis har Miljööverdomstolen i ett par avgöranden funnit att begränsningen till näringsidkare innebär att miljö sanktionsavgift inte kan tas ut av en kriminalvårdsanstalt eller av ett sjukhus som drivs av landstinget, eftersom driften av dessa anläggningar inte ansetts innebära näringsverksamhet (Miljööverdomstolens domar den 21 maj 2001, DM 27 och DM 28).

Det är otillfredsställande med en ordning där överträdelser som begås av vissa aktörer, t.ex. stat och kommuner, i vissa fall är befriade från miljö sanktionsavgifter samtidigt som den näringsidkare som driver samma typ av verksamhet kan påföras avgifter. Att noggrannhet iakttas vid bedrivandet av en verksamhet och att regler följs är lika viktigt vare sig verksamheten bedrivs av någon som inte anses idka näring eller om den bedrivs av ett näringsidkande företag. Det är viktigt att det finns ett effektivt styrmedel som medför att en verksamhet som är förenad med olika typer av risker för miljö och hälsa i största möjliga utsträckning bedrivs på ett sådant sätt att exempelvis möjligheterna till kontroll inte undergrävs. Detta gäller offentliga aktörer i lika hög grad som privata. Det får även förutsättas att myndigheter när de bedriver verksamheter som

kan påverka människors hälsa eller miljön lägger särskilt stor vikt vid att följa de regler som gäller. Myndigheternas verksamheter bör alltså inte falla utanför tillämpningsområdet för miljöskaktionsavgifterna. Miljöskaktionsavgift bör däremot inte gälla vid myndighetsutövning.

Som framgår i denna lagrådsremiss bör skaktionsssystemet renodlas så att mindre allvarliga förseelser inte skall vara förenade med straff medan straffskaktionen reserveras för förfaranden som verkligen är straffvärda. Med en sådan förändring av systemet blir skälen för att låta miljöskaktionsavgifterna bara gälla för näringsidkare inaktuella. Om straff inte skall utgå för en viss mindre förseelse men förseelsen ändå bör vara förenad med en skaktion, är det viktigt att en miljöskaktionsavgift kan påföras i stället. En sådan förseelse kan begås av andra än näringsidkare. För att renodla skaktionsssystemet är det alltså nödvändigt att ta bort den nuvarande begränsningen att miljöskaktionsavgifter bara gäller näringsidkare.

Att ta bort begränsningen till näringsidkare innebär att personer som inte bedriver näring kan komma att behöva betala miljöskaktionsavgifter. Vid meddelandet av föreskrifterna om vilka överträdelser som skall föras med miljöskaktionsavgift, kommer regeringen att noga överväga bestämmelsernas utformning så att avgiftsskyldigheten träffar rätt personkrets. Merparten av de typer av överträdelser som i dag är belagda med miljöskaktionsavgift kommer inte att drabba personer som inte bedriver näringsverksamhet eftersom överträdelserna förutsätter en sådan verksamhet. Detta gäller t.ex. krav på miljörapport vid bedrivande av miljöfarlig verksamhet i större skala eller andra föreskrifter kopplade till sådan verksamhet. I de allra flesta fall kommer det också i fortsättningen att handla om överträdelser som inte förekommer i andra sammanhang än i näringsverksamhet eller liknande verksamheter. De farhågor, som kom till uttryck vid miljöbalkens införande, om att privatpersoner skulle riskera att drabbas av skaktioner till följd av dagliga händelser måste betraktas som försumbara. Till detta kommer att den lägsta miljöskaktionsavgiften har sänkts till 1 000 kronor. Det innebär att avgifterna kan göras mer nyanserade. Dessutom föreslår regeringen att förutsättningarna för befrielse från avgift skall utökas (se avsnitt 6.3). Exempel på överträdelser där privatpersoner som inte idkar näring bör kunna påföras avgift i stället för straff är underlåtenhet att söka tillstånd för eller anmäla enskilda avlopp och vissa värmepumpar. Det är också lika viktigt att den som har en kylanläggning utför sin kontroll- och rapporteringsskyldighet oavsett om man är en enskild privatperson, en offentlig aktör eller en näringsidkare. I sådana fall bör ingen skillnad göras mellan privatpersoner och näringsidkare – riskerna för miljön är lika stora oavsett vem som skapar dem. Begränsningen i 30 kap. 1 § miljöbalken om att endast näringsidkare kan påföras miljöskaktionsavgift bör alltså tas bort.

En konsekvensändring behöver göras i 30 kap. 4 §. Där anges i dag att ett beslut om miljöskaktionsavgift skall delges verksamhetsutövaren. Formuleringen bör ändras så att beslutet skall delges den som anspråket riktas mot.

När det gäller frågan om i vilka situationer miljöskaktionsavgift skall kunna föreskrivas är dessa i dag begränsade till de situationer som anges i 30 kap. 1 § miljöbalken. Denna begränsning hindrar den renodling av skaktionsssystemet som innebär att överträdelser med lågt straffvärde

skall kunna sanktioneras med miljöskaktionsavgift i stället för straff. Möjligheterna att föreskriva om miljöskaktionsavgift bör utsträckas till att även omfatta överträdelser av handlingsregler i miljöbalken och överträdelser av bestämmelser i EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

I övrigt bör texten i 30 kap. 1 och 2 §§ få en annan redaktionell utformning. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om miljöskaktionsavgifter bör förtydligas och innehållet i nuvarande 2 § flyttas till 1 § för att där samla de bestämmelser som rör regeringens föreskriftsrätt.

6.3 Befrielse från miljöskaktionsavgift

Regeringens förslag: Möjligheten att i det enskilda fallet befria från skyldigheten att betala miljöskaktionsavgift utökas. Avgift skall inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan att göra det som ålegat den avgiftsskyldige, omständigheter som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa eller till att det redan dömts till ansvar enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken för samma överträdelse.

Miljöbalkskommitténs förslag om att utöka utrymmet för befrielse från miljöskaktionsavgift överensstämmer med regeringens, men regeringen har valt en annan utformning av bestämmelsen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft några synpunkter på förslaget. *Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Plast- och kemiföretagen, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, Skogsindustrierna* och *Lantbrukarnas riksförbund* har anfört att det bör finnas en möjlighet till partiell jämkning av miljöskaktionsavgiften. Ett antal remissinstanser har påpekat att ökade möjligheter att låta bli att påföra avgift kan leda till att skillnader i tillämpningen ökar. *Växjö tingsrätt* har mot bakgrund av kommitténs övriga förslag ifrågasatt om det över huvud taget behövs en ökad möjlighet till eftergift. *Länsstyrelsen i Blekinge län* har anfört att förslaget riskerar att innebära att framför allt de kommunala tillsynsmyndigheterna avstår från att ta ut avgift i större utsträckning. *Naturvårdsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt förslaget och menat att det inte finns skäl till ändring.

Skälen för regeringens förslag: Miljöskaktionsavgift skall tas ut av den som överträtt någon av de regler som anges i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter. Ansvar är strikt och avgiften skall tas ut även om uppsåt eller oaktsamhet inte föreligger. Enligt 30 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken finns dock en möjlighet att besluta att avgift inte skall tas ut om det är uppenbart oskäligt. Miljöbalkskommittén har analyserat frågan om utrymmet för att låta bli att ta ut avgift är för snävt och om det bör utvidgas för att uppfylla grundläggande rätts-säkerhetskrav.

De nuvarande bestämmelserna om miljöskaktionsavgifter ger mycket små möjligheter till avgiftsbefrielse. I förarbetena till miljöbalken ges exempel på situationer där befrielse kan komma ifråga. Det rör sig om fall där överutsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket varit omöjligt att kontrollera, eller där ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 315). I Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 kap. miljöbalken och till förordningen om miljöskaktionsavgifter finns ytterligare ledning i fråga om när en befrielse kan vara aktuell. Där sägs bl.a. att rättegångsbalkens regler om laga förfall bör användas som en utgångspunkt för bedömningen av påståenden om att det inte varit möjligt att uppfylla krav på en viss prestation. Där sägs också att bristande betalningsförmåga inte bör läggas till grund för befrielse från avgift.

Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär skall hållas inom rimliga gränser och att det skall göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumptionen skall anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumtionen ger uttryck för. Europadomstolen har i sin praxis bl.a. pekat på att det svenska skattetilläggssystemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder och därför ansett att systemet är godtagbart.

Den nuvarande utformningen av miljöskaktionsbestämmelserna ger inte några möjligheter att med hänvisning till subjektiva omständigheter befria från avgift. Det nuvarande systemet med miljöskaktionsavgift har vidare kritiserats för att vara alltför oflexibelt och i vissa fall kunna leda till orimliga resultat. Till detta kommer det nu lämnade förslaget om att utvidga kretsen av vilka som skall kunna påföras avgift. När även privatpersoner skall kunna åläggas miljöskaktionsavgift ökar behovet av att kunna göra en något mer flexibel bedömning. Utrymmet för befrielse bör därför utvidgas.

En ny utformning av bestämmelsen om befrielse från miljöskaktionsavgift kan – som alltid när nya bedömningskriterier införs – inledningsvis medföra vissa tillämpningssvårigheter. Det finns dock inget som talar för att det skulle vara svårare att här uppnå en enhetlig rättstillämpning än på andra områden. Enligt regeringens mening finns det övervägande skäl som talar för att det nu bör bli möjligt att låta bli att ta ut avgift när det vore oskäligt med hänsyn till allvarlig sjukdom som gjort det omöjligt att uppfylla det som ålegat den avgiftsskyldige, omständigheter som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa eller att straffrättsligt ansvar redan dömts ut för samma överträdelse. Det skall fortfarande vara fråga om undantagssituationer, men det bör vara möjligt att beakta den subjektiva sidan av gärningen. Också den objektiva sidan bör kunna beaktas i ökad utsträckning. Detta innebär inte att det krävs uppsåt eller oaktsamhet för att miljöskaktionsavgift skall utgå. För att undvika tolkningssvårigheter bör lagtexten utformas på ett sätt som ger ledning för tillämpningen.

Enligt regeringens uppfattning bör befrielse från avgift utöver de situationer där det för närvarande finns möjlighet att låta bli att ta ut avgift också kunna komma ifråga i några av de situationer som Miljöbalkskommittén pekat på. Kommittén har som exempel på fall som bör kunna föran-

leda befrielse från avgift angett enskildas personliga förhållanden, som exempelvis sjukdom. Utrymmet för att beaktas sådana omständigheter annat än för privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns någon möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är dock mycket litet. Bagatellöverträdelser som att anmälan gjorts till fel myndighet kan också vara ett fall där befrielse från avgift kan komma ifråga. I det fallet har den avgiftsskyldige vidtagit en i och för sig korrekt åtgärd för att undvika överträdelse men inte lyckats fullt ut och det skulle då kunna framstå som oskäligt att kräva betalning av miljöskaktionsavgift. Även detta bör främst kunna bli aktuellt när det gäller privatpersoner. Att det i de situationer där den avgiftsskyldige har laga förfall för sin underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter skall vara möjligt att befria från avgift bör nu framgå av lagtexten.

Det är inte oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen exempelvis berott på att den avgiftsskyldige inte känt till de regler som gäller, att en uppdragstagare som anlåtats begått ett misstag eller annars inte gjort vad som kunnat förväntas eller vad som utlovats, att en verksamhet är nystartad, att man glömt eller inte haft tid etc. Det är inte heller oskäligt att ta ut avgift om den avgiftsskyldige har ekonomiska problem eller om avgiften annars ter sig hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden.

Det finns ytterligare ett skäl att något utöka möjligheten att besluta om befrielse från miljöskaktionsavgift, nämligen när det i ett straffrättsligt sammanhang redan har dömts till påföljd för samma överträdelse. Om åtal väcks, kan förhållandet att en miljöskaktionsavgift utgått beaktas vid straffmätningen. Om däremot ett straff redan har dömts ut när en miljöskaktionsavgift påförs, finns det ingen motsvarande regel. Detta kan antas vara en ovanlig situation, inte minst mot bakgrund av arbetet med att renodla sanktionssystemet. I den mån en sådan situation ändå uppstår kan det anses oskäligt att miljöskaktionsavgift skall betalas för samma överträdelse och befrielse bör därmed kunna ske.

Ett antal remissinstanser har förordat införandet av jämningsmöjligheter. När miljöskaktionsavgifterna infördes påpekade regeringen att det vore en stor fördel om systemet med avgifter kunde förenklas och sanktioner fastställas mer schabloniserat men samtidigt skäligt och rättssäkert. Regeringen konstaterade att ett system med stora individuella hänsyn, även om det kunde tyckas fördelaktigt från rättvise- och skälighetssynpunkt, inte skulle bli effektivt. En jämförelse gjordes då med det system med miljöskyddsavgifter som föregick miljöskaktionsavgifterna. Enligt regeringens mening skulle regler om jämkning, såsom också Miljöbalkskommittén har konstaterat, medföra att fördelen med miljöskaktionsavgiftssystemets enkelhet – som beror på att utrymmet för bedömningar i enskilda fall är litet – delvis skulle gå förlorad. Därför bör någon jämningsmöjlighet inte införas. Vikten av en enhetlig rättstillämpning och ett effektivt system som innehåller ett mycket litet utrymme för skönsmässiga bedömningar måste understrykas. I situationer där det är fråga om betalningssvårigheter finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att enligt 30 kap. 5 § första stycket miljöbalken bestämma en längre betalningsfrist än 30 dagar och dessutom tillåta delbetalning.

6.4 Verkställighet av beslut om miljöskaktionsavgift

Regeringens förslag: Tidsfristen för betalning av miljöskaktionsavgift skall inte börja löpa förrän beslutet om avgift har delgetts den som anspråket riktas mot. Avgiftsbeslutet skall inte kunna verkställas förrän tidsfristen har löpt ut.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. *Lantbrukarnas riksförbund* har anfört att förslaget är ett steg i rätt riktning från rättssäkerhetssynpunkt men att det dessutom bör krävas att beslutet om miljöskaktionsavgift skall ha vunnit laga kraft innan verkställighet får ske. *Östersunds tingsrätt* har anfört att det inte anges tillräckliga motiv för att frångå huvudregeln att endast avgöranden som vunnit laga kraft får verkställas. *Stockholms universitet* har anfört att förslaget av rättssäkerhetsskäl är tveksamt. Enligt universitetet bör förslaget kompletteras med en möjlighet att i det enskilda fallet skjuta upp verkställigheten, bl.a. om det finns risk för att den som har ålagts avgiften genom verkställigheten orsakas en skada som inte kan repareras.

Skälen för regeringens förslag: En miljöskaktionsavgift skall enligt 30 kap. 5 § miljöbalken betalas inom 30 dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet. När tidsfristen har löpt ut får beslutet verkställas. Det är alltså inte nödvändigt att invänta laga kraft utan beslutet kan verkställas även om det har överklagats. Denna ordning innebär att skaktionsbeslutet kan verkställas utan att frågan om det funnits förutsättningar för att ta ut avgift har prövats av domstol. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med rätten till en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen i artikel 6 i Europakonventionen.

Europadomstolen har prövat om de svenska reglerna om omedelbar verkställighet av skattetillägg strider mot oskuldspresumtionen och funnit, under de förutsättningar som förelåg i de aktuella fallen, att så inte är fallet (Janosevic m.fl. mot Sverige, domar den 23 juli 2002). Även Regeringsrätten har prövat frågan och då beaktat bl.a. möjligheterna till anstånd med att betala skatt och skattetillägg. Regeringsrätten kom fram till att den omedelbara verkställigheten inte strider mot oskuldspresumtionen (RÅ 2000 ref. 66 II). Enligt de nu gällande reglerna om betalning av skattetillägg är det dock möjligt att få anstånd med betalning om beslutet om skattetillägg har överklagats (17 kap. 2 a § skattebetalningslagen [1997:483]). Även beslut om tulltillägg kan verkställas omedelbart, men det är möjligt att skjuta upp verkställigheten om det finns risk för att en skada som inte går att reparera drabbar den enskilde.

Skälet för att ett beslut om miljöskaktionsavgift skall kunna verkställas omedelbart är att förhindra att besluten överklagas bara för att skjuta upp betalningen. Räntevinster och liknande ekonomiska fördelar bör inte komma den till godo som överklagar för att senarelägga verkställigheten.

För miljöskaktionsavgifter finns inga möjligheter att få anstånd med betalningen på grund av att beslutet om avgift har överklagats. Däremot kan den domstol som skall pröva det överklagade beslutet stoppa verkställigheten genom att besluta om inhibition. Möjligheten att på detta sätt

få ett beslut om miljöskaktionsavgift stoppat förutsätter att ärendet har överklagats till domstol. Enligt nuvarande regler kan beslutet om miljöskaktionsavgift verkställas innan den enskilde fått kännedom om beslutet och därmed inte har haft möjlighet att överklaga eftersom det räcker med att tidsfristen löpt ut för att beslutet skall bli verkställbart.

Europakonventionens rättssäkerhetskrav innebär inte något absolut förbud mot omedelbar verkställighet. Det skulle dock vara möjligt att, som Örebro tingsrätt förordat, införa samma ordning för beslut om miljöskaktionsavgift som gäller enligt huvudregeln, dvs. kräva att besluten vunnit laga kraft innan verkställighet får ske. Enligt regeringens mening, som är densamma som kommitténs, skulle en sådan ändring kunna minska miljöskaktionsavgifternas effektivitet som styrmedel och medföra fler överklaganden i syfte att hindra verkställighet (jfr prop. 1997/98:45, Del 1, s. 545 f.). De lösningar med anståndsförfarande som gäller för skattetillägg, eller möjligheterna till uppskjuten verkställighet som finns för tulltilläggen i vissa fall, kan inte anses motiverade för miljöskaktionsavgifter där det rör sig om kortare handläggningstider och i allmänhet lägre belopp. Därtill kommer att det är möjligt att stoppa verkställigheten genom inhibition.

Det är viktigt att bibehålla syftet med miljöskaktionsavgifterna som en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida. Detta förutsätter att en snabb verkställighet kan ske.

Bestämmelserna bör dock ändras på det sätt kommittén föreslagit. I dag är det möjligt att verkställa ett beslut om miljöskaktionsavgift utan att den som är skyldig att betala avgiften har fått kännedom om beslutet och därmed också fått möjlighet att överklaga. Från rättssäkerhetssynpunkt är detta inte lämpligt. Utgångspunkten för betalningsfristen bör därför bestämmas till den tidpunkt när beslutet om miljöskaktionsavgift har delgetts den som anspråket riktas mot. Miljöskaktionsavgiften skall alltså betalas inom trettio dagar (eller den längre tid som tillsynsmyndigheten bestämt i beslutet) från delgivningen.

7 De särskilda straffreglerna

7.1 Miljöbrott

Regeringens förslag: Bestämmelsen om *miljöbrott* (29 kap. 1 § miljöbalken) ändras på följande sätt. Ett brott kan anses fullbordat redan när ett utsläpp av ett ämne skett och detta ämne typiskt sett, eller i det enskilda fallet, medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som typiskt sett medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön (första stycket 1). Ett bortskaffande av avfall som kan medföra en skadlig förorening kan också utgöra ett miljöbrott (första stycket 2). Vidare kan en verksamhet eller åtgärd som innebär eller kan innebära en betydande skadlig ändring av yt- eller grundvattennivån utgöra ett miljöbrott (första stycket 4). Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar skall omfattas av bestämmelsen om miljöbrott, vilket innebär att bestämmelsen om *vållande till miljöstörning* (2 §) upphävs. Undantag från ansvar gäller för det som en behörig myndighet har tillåtit, och för det som är allmänt vedertaget eller som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Ett miljöbrott som är att bedöma som grovt ges en egen rubricering, *grovt miljöbrott*. Ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, en försummelse av allvarligt slag skall beaktas vid bedömningen.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I fråga om att miljöbrott kan anses fullbordat redan när ett utsläpp har skett innebär kommitténs förslag en formulering ("...släpper ut...") som inte lika tydligt som regeringens förslag ("...orsakar att det ... släpps ut...") anger att även utsläpp som beror på passivitet omfattas av bestämmelsen. Kommitténs förslag innehåller inte heller formuleringen att det skall vara fråga om utsläpp av ett ämne som "typiskt sett" medför eller kan medföra en skada eller olägenhet. Kommitténs förslag innebär att det uttryckliga undantaget för det som är allmänt vedertaget utgår från bestämmelserna, medan regeringen har valt att behålla det undantaget. I fråga om ringa brott, föreslog kommittén att det nuvarande undantaget tas in i 29 kap. 11 § medan regeringen har valt att i 29 kap. 1 § behålla skrivningar som innebär undantag för de fall då skadan eller risken för skada har en ringa betydelse. Kommittén har inte föreslagit att grova miljöbrott skall ges en egen rubricering.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Naturvårdsverket har anfört att förslaget i frågan om utsläpp innebär att det för straffbarhet räcker med en risk för förorening.

Rikspolisstyrelsen har anfört att det bör betonas att det räcker med att det förelegat en abstrakt fara för att straffbarhet skall inträda.

Riksåklagaren, som tillstyrkt förslaget att även oaktsamhet skall kunna straffas som miljöbrott, har anfört att det tydligare än i dag behöver klargöras att det för straffbarhet räcker med en risk för skada. Enligt Riksåklagaren bör det vara tillräckligt att det typiskt sett föreligger en sådan risk och skaderekvisitet ”medför” bör därför utgå. Riksåklagaren har anslutit sig till kommitténs uppfattning om att undantagen för vad som är allmänt vedertaget och försvarligt tas bort. När det gäller undantag för ringa brott har Riksåklagaren ifrågasatt om det behövs eller är lämpligt med ett straffritt undantag för vissa mindre allvarliga fall. Enligt Riksåklagaren bör undantagssituationer kunna hanteras inom ramen för bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § rättegångsbalken, men om en ringaregel anses nödvändig bör den anges tillsammans med övriga undantag i 29 kap. 11 § miljöbalken. Vidare har Riksåklagaren, som anser att straffskalan inte bör ändras, anfört att normalpåföljden för miljöbrott bör ligga över bötesnivå och att detta bör framgå tydligt av förarbetena. *Bitr. chefsåklagaren Stefan Karlmark* har föreslagit en presumptionsregel där vissa beteenden eller vissa egenskaper hos ämnen beskrivs och skall anses farliga oavsett om fara kan påvisas i det enskilda fallet.

Svenska Naturskyddsföreningen har framhållit vikten av att ytterligare understryka att miljöbrott enligt 29 kap. 1 § verkligen är ett farebrott och bl.a. uttryckt oro över kommitténs formulering ”släpper ut”. Föreningen har också pekat på risken för att den valda termen ”ämne” inte omfattar olika blandningar. Föreningen har motsatt sig ett straffritt undantag för vissa mindre allvarliga fall av brott och anfört att de situationer som undantaget är avsett för bör kunna hanteras inom ramen för rättegångsbalkens bestämmelser om åtalsunderlåtelse. I frågan om straffskalan har föreningen anfört att normalpåföljden måste ligga över bötesnivå.

Helsingborgs tingsrätt har anfört att förarbetsuttalanden om straffmätning som inte medför någon ändring i bestämmelsernas straffskalor sällan följs i rättstillämpningen. *Stockholms universitet* har anfört att om miljöbrott i praxis skall uppfattas som ett brott varpå böter ytterst sällan kan följa, bör straffskalan ta sin utgångspunkt i fängelse.

Svea hovrätt har föreslagit att termen ”förening” skall utgå ur lagtexten. *Örebro tingsrätt* har anfört att det nuvarande uttryckliga undantaget för gärning som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig bör finnas kvar för att inte t.ex. bilkörning skall omfattas av ansvar.

Skogsindustrierna har uttryckt tveksamhet till den föreslagna tidigareläggningen av fullbordanspunkten för brott som avser utsläpp och menat att fokus skall ligga på de fall där det verkligen skett en skada eller funnits en beaktansvärd risk för skada. Skogsindustrierna har inte haft någon erinran mot att undantagen för straffrihet avseende vad som är allmänt vedertaget och försvarligt tas bort, men framhållit att det är väsentligt att det straffbara området inte utvidgas.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har anfört att uppdelningen i ett uppsåtligt miljöbrott och ett oaktsamhetsbrott bör kvarstå, då förslaget är ägnat att göra en stor grupp förhållandevis harmlösa oaktsamhetsöverträdelser mer straffvärda än vad som är motiverat. Enligt förbundet bör i stället ett tillägg om grova oaktsamhetsbrott göras i 29 kap. 2 §. Förbundet har inte haft någon erinran mot kommitténs förslag om att undantaget från straffbarhet placeras i 29 kap. 11 § men anfört att det bör framgå att

om vållande till miljöstörning begåtts av ringa oaktsamhet skall inte dömas till ansvar.

Svenskt Näringsliv m.fl. har avstyrkt förslaget eftersom det är svårt att överblicka konsekvenserna av den föreslagna ändringen. Skulle förslaget ändå antas har man framhållit att det är viktigt att begreppet "förorening" finns kvar i bestämmelsen för att inte avsevärt utvidga det kriminaliserade området.

I frågan om miljöbrott genom ändring av en yt- eller grundvattennivå har *Vänersborgs tingsrätt* anfört att bestämmelsen bör omfatta även verksamheter och åtgärder som påverkar vattenföringen i ett vattendrag, *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien* tillstyrkt förslaget men förordat att skyddet bör gälla till förmån för "hotade arter" i stället för "växter", *Stockholms tingsrätt* efterlyst en mer utförlig motivering, *Skogsindustrierna* inte haft någon erinran, *Örebro tingsrätt* avrått med hänvisning till att det inte har redovisats någon utredning av behovet eller av konsekvenserna samt *Svenskt Näringsliv* ifrågasatt behovet med hänvisning till att en sådan verksamhet nästan alltid är tillståndspliktig enligt 11 kap. miljöbalken och att en överträdelse därför kan sanktioneras som otillåten miljöverksamhet.

Några remissynpunkter, som inte har betydelse för helhetsbedömningen av remissutfallet, redovisas i sitt sammanhang nedan.

Skälen för regeringens förslag

Ett effektivt skydd för miljön förutsätter ett väl fungerande sanktionssystem. Regeringen angav redan i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45) sin ambition att samla och effektivisera de skilda straffbestämmelser som då fanns i brottsbalken och de olika miljölagarna och konstaterade samtidigt att det på grund av användningen av s.k. blankettstraffbud var svårt att få en klar bild av vad som är kriminaliserat inom miljörätten. Flera brott fick i miljöbalken egna brottsbeskrivningar och beteckningar.

Miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken är balkens mest centrala straffbestämmelse. Den måste vara tydlig, lätt att tillämpa och verkligen fånga upp de straffbara handlingar och underlåtenheter som den är avsedd för. Sanktionssystemet måste återspegla samhällets syn på miljöfrågornas tyngd och ha allmänhetens förståelse. För det allmänna rättsmedvetandet är det viktigt att allvarliga förseelser effektivt fångas upp och får konsekvenser som ter sig rimliga. Samtidigt måste straffbestämmelser alltid leva upp till högt ställda krav på förutsebarhet och andra krav på rättssäkerhet. Den nuvarande bestämmelsen har kritiserats från flera håll just för brister i tydlighet, men även för att den inte i praktiken i tillräcklig utsträckning lett till att allvarliga överträdelser beivras.

Miljöbrott genom utsläpp i miljön

I sin nuvarande lydelse omfattar bestämmelsen om miljöbrott genom utsläpp (29 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken) den som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälso-risker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet för miljön.

Miljöbalkskommittén har menat att kravet på förorening inte stämmer med uppfattningen att miljöbrottet är ett farebrott, dvs. ett brott som inte

förutsätter att en skada faktiskt har inträffat utan där det räcker att en fara eller en risk för skada har förelegat. Det är viktigt att straffbestämmelsen även fångar upp överträdelser där det inte uppstått någon skada och där risken i det konkreta fallet inte varit särskilt stor, men där det typiskt sett förelegat stora risker för människors hälsa eller miljön. Som flera remissinstanser har pekat på, behöver det klargöras att det för straffbarhet räcker med en risk för skada. Regeringen delar denna bedömning. Straffbestämmelsen om miljöbrott bör således ändras så att det för straffbarhet räcker att ett utsläpp har skett av ett ämne som typiskt sett medför eller kan medföra en skadlig förorening.

I beredningen har föreslagits, bl.a. av Svea hovrätt, att termen ”förorening” skall utgå ur lagtexten. En sådan lösning skulle dock kunna medföra en betydande utvidgning av det straffbara området och gå utöver vad som i vanlig mening utgör brott mot miljön. Exempelvis skulle det vara främmande att betrakta det förhållandet att en person sprutar tårgas mot en annan person som ett miljöbrott. Rekvisitetet förorening bör finnas kvar i lagtexten för att markera att det handlar om att miljön förorenas eller riskerar att bli förorenad. Den nackdel som termen ”förorenar” har medfört, nämligen svårigheten att styrka att en förorening faktiskt har skett, försvinner med förslaget att det för straffbarhet räcker att ett utsläpp har skett av ett ämne som typiskt sett medför eller kan medföra en skadlig förorening.

Syftet med Miljöbalkskommitténs förslag är att fullbordanspunkten för brottet skall vara själva utsläppet och inte när en förorening har kunnat konstateras. Regeringen delar kommitténs uppfattning. Det är viktigt att brottets karaktär som farebrott blir tydlig och att straffbestämmelsen omfattar de straffvärda beteendena. Det som skall motverkas är utsläpp som typiskt sett kan orsaka skada eller betydande olägenhet. Straffbestämmelsen bör därför utformas så att det framgår att det är själva utsläppet som är straffbart.

Som flera remissinstanser har påpekat, skulle den av kommittén valda formuleringen ”släpper ut” kunna tolkas som att det för straffbarhet krävs att det varit fråga om en aktiv handling. I samband med att miljöbrottsbestämmelsen infördes i brottsbalken anförde Lagrådet att den då föreslagna formuleringen ”tillför” kunde tolkas som ett krav på handling när det i själva verket kunde vara fråga om pågående verksamhet. Lagrådet förordade därför formuleringen ”förorenar” (prop. 1980/81:108 s. 111 f.). Precis som är fallet med ordet ”tillför” kan uttrycket ”släpper ut” enligt regeringens mening uppfattas som att det skall vara fråga om en handling. Detta är inte avsikten med bestämmelsen utan den är tänkt att fånga upp även pågående skeenden och underlåtenhet att handla. Därför bör i stället för kommitténs formulering ”släpper ut” väljas en formulering som inte ger intrycket att det krävs ett aktivt utsläppande. En sådan formulering är att någon ”orsakar att det släpps ut”, vilket återspeglar att också en passivitet eller en pågående verksamhet kan vara orsaken till ett utsläpp.

Med anledning av det som några remissinstanser har anfört om att rekvisitetet ”medför” skada borde utgå ur bestämmelsen, gör regeringen följande bedömning. Det är, precis som remissinstanserna har sagt, viktigt att miljöbrottets karaktär av farebrott förstärks och att det tydliggörs att det för straffbarhet räcker med en abstrakt fara. Detta skulle i viss

mån förstärkas om man tar bort ordet ”medför” och låter bara uttrycket ”kan medföra” vara kvar. En sådan ändring skulle dock kunna leda till en oönskad effekt i preskriptionshänseende. I samband med att regeln om miljöbrott infördes i brottsbalken diskuterades om brottsbeskrivningen skulle begränsas till de fall då handlingen kunde antas medföra skadliga effekter. Departementschefen konstaterade att utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden då skulle bli den tidpunkt när handlingen företogs, vilket skulle kunna få stötande effekter eftersom det kan ta lång tid innan den miljöfarliga effekten uppstår. Han föreslog därför att brottsbeskrivningen skulle innehålla ett särskilt led med sikte på fall då det står klart att en sådan effekt faktiskt har uppkommit (prop. 1980/81:108 s. 12). Om man endast anger rekvisitet ”kan medföra” riskerar man alltså att på ett oönskat sätt få en situation där det inte finns någon annan utgångspunkt för preskriptionstidens beräkning än den tidpunkt då utsläppet ägde rum. I fall där utsläppet verkligen först senare visat sig medföra en effekt i form av en skada, och utsläppet inte har beivrats tidigare, kan det alltså inträffa att brottet är preskriberat när väl effekten uppkommit. Miljöbrottsbestämmelsen bör täcka in också den miljöskadliga effekten. Rekvisitet ”medför” bör därför även fortsättningsvis finnas kvar i bestämmelsen.

Det är naturligtvis viktigt att understryka att det är risken för skada och olägenhet typiskt sett som är av intresse vid bedömningen av en gärningsstraffbarhet. Bedömningen av denna typiska risk påverkas inte av exempelvis det förhållandet att man genom efterföljande åtgärder har kunnat avvärja risken för negativ effekt på miljön. Detta bör komma till uttryck i bestämmelsen på ett tydligare sätt än i Miljöbalkskommitténs förslag.

Bedömningen av risken för skada eller olägenhet behöver inte relateras till förhållandena på just den plats där utsläppet ägt rum. Vid bedömningen av frågan om föroreningen är skadlig bör det för straffbarhet vara tillräckligt att kunna konstatera att det utsläppta ämnets egenskaper är sådana att det typiskt sett är förenat med risker att släppa ut ämnet i miljön. Den mottagande miljöns beskaffenhet i det enskilda fallet har ingen betydelse för den bedömningen.

Det finns naturligtvis ämnen vars egenskaper är sådana att det typiskt sett inte är förenat med risker att släppa ut ämnet i miljön allmänt sett, men där en sådan typisk risk kan anses finnas när ämnet släpps ut i en viss typ av miljö eller släpps ut i en specifik miljö där utsläppet i det enskilda fallet måste anses innebära en typisk risk för skada i den miljön. Straffbestämmelsen bör omfatta även sådana utsläpp. För straffbarhet bör det i sådana situationer vara tillräckligt att kunna konstatera att det utsläppta ämnets egenskaper är sådana att ett utsläpp i den aktuella miljötypen eller i den specifika recipienten typiskt sett innebär en risk för skada.

Att införa en presumptionsregel med angivande av vissa särskilt farliga beteenden skulle dels innebära mycket svåra gränsdragningar, dels sannolikt ändå medföra behov av en generell formulering för liknande straffvärda gärningar. En uttömmande beskrivning skulle innebära en risk för att straffvärda fall inte fångas upp, eftersom bara det som uttryckligen har räknats upp skulle omfattas. Ett alternativ vore att presumera miljöbrott vid varje utsläpp som inte är helt ofarligt, men en sådan lösning skulle göra det straffbara området alltför vidsträckt.

Utsläpp av "ämne"

I frågan om användningen av termen "ämne" har Miljöbalkskommittén i sitt förslag velat fånga upp ämnen som kan medföra skador på människors hälsa eller i miljön. Med "ämne" menas i normalt språkbruk ett material, en råvara, ett stoff eller en substans. Frågan är om termen "ämne" i den föreslagna bestämmelsen kan medföra tolkningssvårigheter. Det är alltid nödvändigt att lagtext är så klar och preciserad som möjligt, inte minst i fråga om straffbestämmelser. Det måste vara möjligt att på förhand bedöma vad som utgör en straffbar gärning.

Det som omfattas av kommitténs förslag är utsläpp av ett ämne som medför eller kan medföra en skadlig förorening. Enligt bestämmelsens nuvarande utformning måste det konstateras att någon förorenat t.ex. mark på ett sätt som kan orsaka skada, vilket gör att man måste bedöma om den förändring av den mottagande miljöns (recipientens) sammansättning som ägt rum typiskt sett medför risk för skada. Med den föreslagna bestämmelsen skall en bedömning göras av om det som har släppts ut – ämnet – är sådant att det typiskt sett kan påverka en recipient på ett sätt som är skadligt. Om det är fråga om ett ämne som till sina egenskaper är sådant att det typiskt sett medför risk för skada räcker det alltså med att det visas att ämnet släppts ut. Detta innebär en förstärkning av brottets farekaraktär genom att det tydligt framgår att det räcker med att det har skett ett utsläpp av något som typiskt sett medför eller kan medföra skador. Formen för utsläppet saknar betydelse, dvs. det spelar ingen roll om det ifrågavarande ämnet släpps ut direkt eller genom t.ex. eldning, uppvärmning eller avkylning. Det spelar inte heller någon roll om det ifrågavarande ämnet är självständigt eller ingår i en blandning med andra ämnen. Termen "ämne" innebär ingen begränsning till sättet på vilket det släpps ut utan avser materians egenskaper. När "ämne" anges i bestämmelsen på det sätt som nu föreslås avses skilda typer av stoff som släpps ut och som genom förorening kan orsaka skada. Ämne skall inte förstås som ett visst kemiskt ämne eller annars begränsat till enbart något visst särskilt ämne utan som en fysisk sammansättning som släppts ut i någon form till mark, vatten eller luft och som kan medföra en skadlig förorening. Denna sammansättning kan utgöras av blandningar i t.ex. muddermassor och rivningsavfall m.m. eller av flera enskilda ämnen som reagerar tillsammans.

Ett alternativ vore att i lagtexten göra en uppräkningslista av vissa egenskaper hos ämnen. Det skulle dock innebära en detaljreglering som riskerar att bli för begränsande med behov av upprepade lagändringar. De fördelar som en kasuistisk lagstiftningsteknik skulle kunna medföra uppväger inte de problem som en sådan utformning av bestämmelsen skulle orsaka. En exemplifiering av vilka egenskaper hos ämnen som är sådana att de faller in under bestämmelsen bör i stället tas in i författningskommentaren.

Förvaring eller bortskaffande av avfall eller annat ämne

När miljöbrottsbestämmelsen infördes angavs att den brottsliga gärningen också kunde bestå i att förvara avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra skada. Bestämmelsen fördes sedan över till miljöbalken. Av förarbetena till miljöbrottsbestämmelsen framgår att den var avsedd att täcka även situationer då någon exempelvis har låtit

deponera ett bristfälligt emballerat miljöfarligt material utan avsikt att ta vidare befattning med detta (prop. 1980/81:108 s. 115). Det kan förefalla onaturligt att en situation där någon slutligt gör sig av med något skulle utgöra förvaring och det måste ses som en ganska långtgående tolkning av förvaringsbegreppet. För att bättre precisera vilka förfaranden som är straffbara har Miljöbalkskommittén föreslagit att det uttryckligen skall framgå av bestämmelsen att även bortskaffande av avfall eller annat ämne omfattas.

Regeringen anser att ett sådant förtydligande bör göras. Ett alternativ till termen ”bortskaffar” är uttrycket ”gör sig av med”. Regeringen har övervägt den formuleringen men kommit fram till att ”bortskaffar” innebär en mer bestämd avgränsning av det straffbara förfarandet. Naturligtvis måste det vara möjligt att straffritt bortskaffa eller göra sig av med ett avfall eller ett ämne genom att lämna det till någon som är behörig att ta hand om det. Detta framgår av paragrafens undantag för beteenden som en behörig myndighet har godkänt eller som är allmänt vedertagna. Att bortskaffa avfall i enlighet med gällande regler faller alltså inte inom det straffbara området.

Syftet med bestämmelsen är att motverka att en förvaring av avfall eller ett ämne sker på ett sätt som kan orsaka skador. Det är naturligtvis nödvändigt i varje enskilt fall göra en bedömning av vem som är ansvarig för förvaringen eller bortskaffandet. I beredningen har den synpunkten kommit fram, från Föreningen Svenskt Näringsliv, att det inte är rimligt att kriminalisera en underlåtenhet att städa upp efter andra. För att så skall bli fallet måste någon kunna pekas ut som ansvarig för förvaringen av det avfall som behöver ”städas upp”. Att vara fastighetsägare innebär rent allmänt att man har ett särskilt ansvar för vad som försiggår på fastigheten men att man också har en möjlighet att agera och ställa till rätta felaktiga förhållanden där. Det är därför rimligt att en fastighetsägare som är medveten om eller har anledning att vara medveten om att en förvaring av avfall pågår på fastigheten skall kunna göras ansvarig för detta. I vart fall bör det kunna ske i samma utsträckning som fastighetsägaren vid förvaring av avfall på fastigheten kan komma att betraktas som utövare av en miljöfarlig verksamhet. Om fastighetsägaren har arrenderat ut sin mark kommer det, som Miljöbalkskommittén har konstaterat, sannolikt att vara arrendatorn som intar fastighetsägarens roll och kan anses vara verksamhetsutövare för förvaring som sker på den arrenderade marken. En prövning behöver, som sagt, göras i varje enskilt fall.

Bestämmelsen om miljöbrott vid förvaring av avfall skall inte blandas samman med bestämmelsen om nedskräpning i 29 kap. 7 § miljöbalken. Nedskräpningsbestämmelsen reglerar fallet där någon skräpar ner utomhus på en plats där allmänheten har insyn eller tillträde. Med skräp avses ordet i dess vanliga språkliga bemärkelse, t.ex. värdelösa och övergivna föremål. Det kan inte råda någon tvekan om att nedskräpning är något annat än förvaring eller bortskaffande av avfall. Bortskaffande av avfall är att slutligt hantera avfallet genom något sådant förfarande som anges i bilaga 5 till avfallsförordningen (2001:1063). Miljöbrott genom förvaring eller bortskaffande av avfall enligt den nu föreslagna lydelsen av 29 kap. 1 § handlar alltså om en mer kvalificerad förvaring än vad som förutsätts för ansvar enligt nedskräpningsbestämmelsen.

Miljöbrott genom att ändra en yt- eller grundvattennivå

Enligt reglerna i 11 kap. miljöbalken krävs tillstånd för att få bedriva vattenverksamhet. Tillstånd behövs inte om det är uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (12 §). Den som uppsåtligen eller av oaksamhet bedriver vattenverksamhet utan tillstånd kan omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § om otillåten miljöverksamhet. Detsamma gäller den som bedriver miljöfarlig verksamhet utan att ha tillstånd.

Miljöfarliga verksamheter omfattas dock inte enbart av regler som syftar till att säkerställa efterlevnaden av samhällets kontrollsystem utan även av den straffbestämmelse om miljöbrott som direkt syftar till att skydda miljön som sådan.

Miljöbalkskommittén har anförts att en bredare syn på miljöskyddet bör tillämpas och har föreslagit att en motsvarande bestämmelse för åtgärder med påverkan på vatten bör införas. Regeringen instämmer i denna bedömning. Vattenverksamheter bör alltså i detta hänseende inte särskiljas från andra miljöfarliga verksamheter. I praxis finns det också exempel på situationer där det varit förenat med stora svårigheter att avgöra om ett krav på tillstånd har förelegat för en viss verksamhet som påverkat yt- och grundvattennivåerna. Även detta talar för att utvidga miljöbrottsbestämmelsen i enlighet med Miljöbalkskommitténs förslag.

En ändring av en yt- eller grundvattennivå som medför eller kan medföra skador på hälsa, djur eller växter eller annan betydande olägenhet för miljön bör kunna sanktioneras som miljöbrott. Detta gör att den strängare straffskalan för grovt brott kan tillämpas i fall där ändringar av yt- och grundvattennivåer exempelvis lett till mycket svåra miljöskador.

Då det inte finns skäl att göra någon åtskillnad i jämförelse med de andra miljöbrotten, bör inte heller skyddsobjektet ”växter” snävas in till att enbart gälla ”hotade arter”. Ändrad vattenföring omfattas i den mån den ändrade vattenföringen påverkat en yt- eller grundvattennivå.

Miljöbrott genom oaksamhet

Miljöbalkskommitténs förslag om att den nuvarande bestämmelsen om vållande till miljöstörning skall upphävas och att miljöbrott skall omfatta såväl uppsåtligt som oaksamt brott grundas på synsättet att, när det gäller brott mot miljön, bör det i straffvärdebedömningen inte göras någon större skillnad mellan uppsåtsbrott och oaksamhetsbrott.

Regeringen delar kommitténs bedömning att samhället måste se mycket allvarligt på brottslighet som begås av en sådan oaksamhet som ligger nära gränsen för vad som kan anses utgöra uppsåtligt brott. Detta är fallet exempelvis i fråga om medvetet risktagande och direkt nonchalans. Visserligen bör som teoretisk utgångspunkt ett uppsåtligt handlande bedömas strängare än ett oaksamt, men i det enskilda fallet kan det vara lika straffvärt att medvetet strunta i att vara noggrann och omsorgsfull. Även oaksamma gärningar bör omfattas av bestämmelsen om miljöbrott och den särskilda oaksamhetsbestämmelsen i 29 kap. 2 § kan upphävas. En sådan ändring ökar inte risken för att harmlösa överträdelser kommer att straffas hårdare än vad som är motiverat. Redan i dag gäller samma straffskala, utom för grovt brott, och även i fortsättningen måste en straffvärdebedömning göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda

fallet. Harmlösa överträdelser kommer därför även i fortsättningen att ha ett lågt straffvärde.

I dag finns inte möjlighet att bedöma ett oaktsamhetsbrott som grovt brott. I förarbetena till miljöbalken lämnade regeringen exempel på omständigheter som vid bedömningen av brottets straffvärde bör anses försvårande – att brottet skett systematiskt, att det varit omfattande, att det inneburit stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotade djur och växter. Samtliga dessa omständigheter gör sig i lika hög grad gällande oavsett om brottet är begånget uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Grovt miljöbrott

Med anledning av att straff för grovt brott nu föreslås också kunna ådömas för oaktsamhetsbrott, behöver det i lagtexten preciseras bättre vad som skall föranleda att ett miljöbrott bör betraktas som grovt. Utöver sådana omständigheter som redan anges i paragrafen, bör som försvårande omständigheter anges att gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller att gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Miljöbrott som är att bedöma som grova bör ges en egen brottsrubricering, ”grovt miljöbrott”.

Undantag för det som är allmänt vedertaget eller försvarligt m.m.

En gärning är inte straffbar enligt 29 kap. 1 § miljöbalken om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, förfarandet är allmänt vedertaget eller om förfarandet kan anses försvarligt. Undantag med hänvisning till att en behörig myndighet har tillåtit förfarandet gäller t.ex. gärningar som omfattas av myndighetstillstånd eller åtgärder som vidtas med stöd av ett dispensbeslut. Utsläpp som sker inom ramen för ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet skulle många gånger medföra risk för sådana störningar som straffbeläggs i paragrafen. Det uttryckliga undantaget för tillstånd av behörig myndighet bör kvarstå.

Undantaget för förfaranden som är allmänt vedertagna eller försvarliga skiljer sig från situationen med en verksamhet som bedrivs i enlighet med ett tillstånd. I miljöbrottsbestämmelsen finns ett uttryckligt undantag för allmänt godtagbara förfaranden och Miljöbalkskommittén har ifrågasatt om detta har någon egentlig betydelse och föreslagit att undantaget skall tas bort ur lagtexten. Kommittén har konstaterat att miljöbrottsbeskrivningen är sådan att den utan ett undantag – uttryckligt eller underförstått – omfattar en rad vardagliga förfaranden, t.ex. bilkörning. Enligt Riksåklagaren, som har instämt i kommitténs bedömning, är sådana förfaranden straffria även utan det uttryckliga undantaget.

Den specifika utformningen av miljöbrottsbestämmelsen har en lydelse som omfattar även vedertagna och socialt accepterade företeelser. För att det inte skall råda någon oklarhet om att sådana företeelser inte skall sanktioneras med straff, bör de uttryckliga undantagen framgå av bestämmelsen.

Undantag för ringa fall

Enligt den nuvarande lydelsen av miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken är en gärning som annars skulle ha varit förenad med straffansvar undantagen från det straffbara området om de hälsorisker eller skador som orsakats eller som det förelegat en risk för varit av ringa betydelse. Miljöbalkskommittén har föreslagit att samtliga undantag för ringa fall skall finnas i den allmänna bestämmelsen i 29 kap. 11 §, eftersom detta har fördelar ur tydlighetssynpunkt.

I propositionen till miljöbalken anförde regeringen att skälet för att inte låta ”ringa”-bestämmelsen i 29 kap. 11 § miljöbalken omfatta 1 och 2 §§ var att dessa bestämmelser redan var konstruerade så att ringa fall hamnade utanför det straffbara området. Regeringen ansåg vidare att det resonemang som fördes om gränsen för ringa brott kunde utgöra ledning vid tillämpningen också av 1 och 2 §§. Det konstaterades att ansvarsfrihet borde komma i fråga endast när gärningen vid en samlad bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas med straffansvaret (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 529 f.). Det är denna slutsats som Miljöbalkskommittén har tagit in i sitt förslag.

Riksåklagaren och Svenska Naturskyddsföreningen har ansett att de situationer som undantaget är avsett för borde kunna hanteras inom ramen för den allmänna regeln om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § rättegångsbalken. I samband med att miljöbrottsbestämmelsen infördes i brottsbalken ansåg regeringen att det var nödvändigt att begränsa det straffbara området till fall som inte är av ringa betydelse eftersom straffbestämmelsen annars skulle få alltför stor räckvidd. Regeringen anser fortfarande att det straffbara området behöver kvalificeras på detta sätt. Att enbart hantera de situationer som kan föranleda undantag inom ramen för den angivna bestämmelsen i rättegångsbalken gör den straffrättsliga regleringen mindre tydlig.

Enligt den nuvarande lydelsen av ”ringa”-bestämmelsen i 29 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken är bedömningen av vad som är av ringa betydelse kopplad till skada eller risk för skada. Enligt kommitténs förslag till reglering av ”ringa”-undantaget i 29 kap. 11 § skall en gärning anses som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffbestämmelsen. I straffbestämmelserna i 29 kap. 1 § har det emellertid redan – även i kommitténs förslag – gjorts en kvalifikation av vilka andra olägenheter än skador som är straffbara. För att omfattas av straffansvar skall de enligt lagtexten vara betydande. Det går därför inte att genom en bedömning enligt 29 kap. 11 § anse dem vara obetydliga – de faller ju då redan utanför det straffbara området. Mot denna bakgrund är det lämpligt att låta undantaget för ringa fall – kopplat till skada – finnas kvar i 29 kap. 1 § och inte ta in den i den mer generella ”ringa”-bestämmelsen i 29 kap. 11 §.

Som Miljöbalkskommittén har konstaterat är avsikten att undanta bagatellartade förseelser från det straffbara området. Exempel på ringa fall av miljöbrott kan vara utsläpp av en mycket liten mängd av ett ämne eller om ett ämne endast är av obetydlig farlighet. Utrymmet att bedöma utsläpp av typiskt sett farliga ämnen med t.ex. toxiska eller bioackumuler-

ande eller svårnedbrytbara egenskaper som ringa måste anses vara i det närmaste obefintligt.

I praxis (NJA 2003 s. 659) har vad som med hänsyn till omständigheterna vid gärningen kunnat antas om att avvärjande åtgärder skulle komma att vidtas, beaktats när man vid ett oaktsamt förfarande bedömt om den fara som förelegat varit av ringa betydelse. Med de nu föreslagna formuleringarna som innebär att brott föreligger redan när ett utsläpp sker och utan att en faktisk skada har hunnit uppkomma bör, enligt regeringens mening, bedömningen av om det är fråga om ringa brott göras i förhållande till situationen före eller vid tiden för gärningen. Bedömningar av vilka insatser som kan förväntas genomföras i efterhand kan, mot bakgrund av brottets karaktär av farebrott, inte föranleda att gärningen ses som ringa utan möjligen tas i beaktande vid straffmätning och påföljdsval eller i samband med att åklagaren fattar beslut om att åtal skall väckas eller underlåtas.

Straffskalan

Miljöbalkskommittén har inte föreslagit någon ändring av straffskalan för miljöbrott. Eftersom ringa fall undantas från straffbarhet, menar kommittén att det inte heller finns något behov av att införa en mildare straffskala för ringa straffbara fall. Kommittén har också framhållit att det bör vara ytterst sällan som ett miljöbrott endast föranleder bötesminimum som påföljd. Nyanserade bedömningar måste göras.

När miljöbalken infördes konstaterade regeringen att straffskalorna borde ha en sådan utformning och skärpa att de ger utrymme för att vid straffmätningen i det enskilda fallet fullt ut beakta det straffvärde som ett åsidosättande av bestämmelser till skydd för hälsa och miljön kan ha. Det betonades också att de intressen som balken ytterst syftar till att tillvarata är synnerligen skyddsvärda (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 527 f.). Regeringen ansåg att straffskalan för huvuddelen av brotten enligt miljöbalken, däribland brott enligt 29 kap. 1 och 2 §§, borde sträcka sig från böter till fängelse i två år. Någon diskussion om huruvida böter borde tas bort ur straffskalan för miljöbrott eller vållande till miljöstörning fördes inte, men det konstaterades att oaktsamma fall kan ha ett lägre straffvärde vilket motiverade att böter togs in i straffskalan.

Miljöbrott bör i allmänhet betraktas med stort allvar, vilket i många fall innebär att ett bötesstraff inte är tillräckligt för att motsvara brottets straffvärde. Brott som har sådant straffvärde att ett bötesstraff inte är en tillräckligt ingripande påföljd kan exempelvis vara fall där, utan att brottet är att betrakta som grovt, den miljöförstörande handlingen eller underlåtenheten har medfört en ekonomisk vinning eller skador som inte är obetydliga. Miljöbrott kan dock även utgöras av gärningar med ett förhållandevis lågt straffvärde utan att det för den skull är fråga om ringa brott eller en överträdelse som i stället bör omfattas av miljö sanktionsavgift. För att inte behöva dela upp straffskalan för miljöbrott av normalgraden, är det lämpligt att behålla den nuvarande straffskalan. Den är balanserad och tillräckligt vid för att ge utrymme för både de lindriga och de allvarligaste fallen.

7.2 Brott mot områdesskydd

Regeringens förslag: En särskild ansvarsbestämmelse för brott mot områdesskydd införs (29 kap. 2 §). Böter eller fängelse i högst två år kan dömas ut som straff för den som i ett biotopskydds- eller strandskyddsområde bryter mot ett förbud i 7 kap. 11 § andra stycket eller 16 § miljöbalken. Detsamma gäller den som orsakar en skada eller annan olägenhet eller en risk för skada i den miljö som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av förbud enligt 7 kap. 24 § genom att i det skyddade området vidta en olovlig åtgärd. Ett sådant brott rubriceras *brott mot områdesskydd*.

Även om ingen skada, olägenhet eller risk för skada har uppkommit, kan böter utdömas som straff för den som bryter mot en föreskrift eller en bestämmelse i ett beslut som med stöd av 7 kap. miljöbalken har meddelats till skydd för något sådant nämnt skyddsområde eller bryter mot ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 §. Ett sådant brott rubriceras *förseelse mot områdesskydd* (29 kap. 2 a §).

I samtliga fall krävs för straffbarhet uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. Om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, skall det inte dömas till ansvar enligt 29 kap. 2 eller 2 a §.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens förslag huvudsakligen i följande avseenden. Kommitténs förslag innebär en straffskala (böter eller fängelse i högst två år) för alla de brott som anges i den föreslagna paragrafen och att det för straffbarhet alltid krävs både att en skada, olägenhet eller risk för skada har uppkommit och att gärningen är ett brott mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken. Regeringens förslag innebär två straffskalor där det för fängelsestraff krävs att en skada, olägenhet eller risk för skada har inträffat och där det för böter räcker att konstatera brott mot en uttrycklig handlingsregel. Brott enligt den rena bötesbestämmelsen rubriceras ”förseelse mot områdesskydd” i regeringens förslag. Regeringens uppdelning i två straffskalor är föranledd av att fängelse inte bör ingå i straffskalan för brott mot handlingsregler som har meddelats av en förvaltningsmyndighet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget. *Örebro tingsrätt* har föreslagit att rekvisitet ”olägenhet” kompletteras med en kvalificering av olägenheten och att även risken för den kvalificerade olägenheten ingår i straffbestämmelsen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har uttryckt oro för att ett införande av rekvisiten ”orsakar skada eller annan olägenhet eller risk för skada i sådant område” kommer att innebära ökade svårigheter att lagföra någon för brott mot exempelvis reservatsföreskrifter. Länsstyrelsen har också påpekat att överträdelser av förbud utfärdade enligt 7 kap. 30 § som gäller inom strandskyddsområden enligt kommitténs förslag inte längre kommer att vara straffsanktionerade. *Stockholms universitet* har

anfört att intrång i Natura 2000-områden bör omfattas av bestämmelsen om områdesskyddsbrott.

Riksåklagaren har avstyrkt kommitténs förslag och anfört att det medför ytterligare begränsningar av det straffbelagda området och att det kommer få påtagliga konsekvenser för den praktiska tillämpningen i form av minskat antal åtal och fällande domar. Enligt *Riksåklagaren* är det inte lämpligt att en föreskrift som meddelats av myndigheter med särskild kompetens för berört område skall kunna bli föremål för någon form av överprövning inom ramen för en brottmålsprocess. *Naturvårdsverket* har anfört att kommitténs förslag riskerar att ytterligare försämra möjligheterna att beivra överträdelser inom skyddade områden. Det tillkommande bedömningsmoment som förslaget innebär kommer, enligt verket, att leda till svårigheter från bevissynpunkt och leda till en mer komplicerad bedömningssituation. Verket har föreslagit att bestämmelsen delas upp i två delar på ett brott av normalgraden och ett grovt brott. Enligt verket har kommitténs förslag fått en olycklig utformning eftersom tillträdesförbud framstår som den mest väsentliga överträdelsen. *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien* har instämt i det sistnämnda. *Rikspolisstyrelsen* har anfört att kommitténs förslag medför raka motsatsen till ett förtydligande. Styrelsen har ställt sig tveksam till att införa ett skaderekvisit och menat att det skulle innebära en avsevärd försämring. *Svenska Naturskyddsföreningen* har motsatt sig kommitténs förslag och anfört att det urholkar möjligheterna att sanktionera områdesskyddsföreskrifter. Enligt föreningen är det inte lämpligt att beslutade föreskrifter skall kunna bli föremål för överprövning inom ramen för en brottmålsprocess. Föreningen har bestämt avstyrkt från förslaget och menat att det vore bättre att införa två bestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

I miljöbalken finns särskilda bestämmelser om skydd av värdefulla områden. För dessa områden finns i allmänhet föreskrifter och beslut som på olika sätt talar om vad som särskilt gäller för ett visst område. De flesta av miljöbalkens bestämmelser till skydd för områden finns i 7 kap. När miljöbalken infördes samlades straffregler från naturvårdslagen och vattenlagen på ett ställe. De regler som fanns i dessa lagar var utformade som blankettstraffbud på liknande sätt som blev fallet i miljöbalken. Med införandet av miljöbalken skedde dock i vissa delar en straffskärpning.

De straffbestämmelser som är kopplade till reglerna om områdesskydd finns i 29 kap. 8 § första stycket 2–5, 7 och 8 samt 9 § första stycket 1. Andra typer av brott enligt 29 kap. kan förstås bli aktuella även när det gäller skyddade områden och vid brottskonkurrens med miljöbrott skall ansvar för brott mot områdesskyddsbestämmelserna inte utdömas. De områden som omfattas av särskilda skyddsbestämmelser enligt reglerna i 7 kap. och som hör ihop med de angivna straffbestämmelserna är nationalparker, natur- och kulturresevat, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden och vattenskyddsområden. I fråga om bestämmelser som meddelats för nationalparker enligt 7 kap. 3 § finns i dag ingen straffsanktion.

För de olika typerna av skyddade områden fattar förvaltningsmyndigheter och kommuner beslut om föreskrifter där den närmare omfattningen av skyddet för respektive område anges. Med den nuvarande utformningen

av straffbestämmelserna i 29 kap. 8 och 9 §§ är det alltså i stor utsträckning länsstyrelser och kommuner som bestämmer vad det är som är straffbart. I 7 kap. 24 § finns även en bestämmelse om interimistiska förbud som gäller i avvaktan på ett slutligt beslut om naturreservat m.m. Brott mot den bestämmelsen bestraffas för närvarande enligt 29 kap. 8 § första stycket 8. Även beslut om interimistiskt förbud meddelas av länsstyrelsen eller kommunen. I den mån dessa beslut riktar sig till allmänheten kan det finnas skäl att överväga om överträdelser av dem skall kunna leda till en fängelsepåföljd.

De nuvarande straffreglerna i 29 kap. 8 och 9 §§ har olika straffskalor och omfattar inte samma personkrets. I 9 § anges endast allmänheten och det är tveksamt om t.ex. den som agerar i egenskap av markägare omfattas. Den nuvarande skillnaden mellan de olika straffreglerna är inte motiverad av en verklig skillnad i fråga om brottens straffvärde eller av att vissa personer bör vara undantagna från ansvar. Reglerna bör ändras så att denna skillnad upphör. Straffbestämmelser om brott mot områdesskydd bör alltså inte innehålla någon inskränkning i förhållande till vilka som kan fällas till ansvar.

Straffbestämmelserna om områdesskydd bör finnas samlade

De områden som omfattas av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken är utvalda för att de är särskilt skyddsvärda. Det handlar om värdefulla naturmiljöer, särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden, områden med speciellt skyddsvärda djur- eller växtarter, områden som behövs för allmänhetens friluftsliv etc. Det rör sig om områden som på många sätt är en viktig del av tillvaron för nuvarande och kommande generationer. Överträdelser av skyddet för dessa områden är allvarliga och bör därför följas av straffansvar. Straffbestämmelserna om områdesskydd enligt miljöbalkens regler bör finnas samlade. Detta för att öka tydligheten och understryka allvaret av överträdelser mot områdesskydden.

Överträdelser av skyddsföreskrifter bör vara straffbara i sig

Från flera av remissinstanserna har framförts kritik mot att kommitténs förslag innebär att ett brott mot föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av 7 kap. inte ensamt utgör grund för ansvar utan att det dessutom måste konstateras att det förelegat skada eller risk för skada på området. Enligt remissinstanserna skulle detta innebära en försvagning av det skydd som finns för närvarande. Regeringen delar den bedömningen. Det kan bli så att en överträdelse av en föreskrift, trots att föreskriften tillkommit efter noggrant övervägande av ett visst skyddsbehov, vid en prövning i det enskilda fallet inte kommer att anses ha medfört en faktisk risk för skada. När det gäller överträdelser som sedda isolerade är av mindre betydelse kan det just vid utformningen av en föreskrift ha beaktats att sådana överträdelser riskerar att ske ofta och därmed innebär risk för skada. Föreskriften har då tillkommit just för att förhindra att detta sker. Vid en efterföljande prövning i det enskilda fallet vore det därför inte lämpligt att som en förutsättning för straff behöva konstatera att det faktiskt har uppkommit en risk för skada.

När straffbestämmelsen utformas måste hänsyn tas till att föreskrifter för områdesskydd ofta meddelas av förvaltningsmyndigheter och kom-

muner och att handlingsreglernas väsentliga innehåll alltså bestäms på en lägre normgivningsnivå än regeringen.

Sådana gärningar som utgörs av att någon har brutit mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken bör, såsom kommittén föreslagit, utgöra brott mot områdesskydd. Kommitténs förslag innebär dock att fängelse ingår i straffskalan, vilket inte är möjligt om gärningen avser en handlingsregel vars väsentliga innehåll bestäms av en förvaltningsmyndighet eller kommun.

Om överträdelser av myndigheternas och kommunernas skyddsföreskrifter skall vara straffbara i sig, måste straffskalan stanna vid böter. En ny bestämmelse med det innehållet bör införas och sådana brott rubriceras ”förseelse mot områdesskydd”.

Vid brott mot en uttrycklig föreskrift för områdesskydd, blir det alltså möjligt att lagföra gärningsmannen och domstolarna kommer inte att behöva göra en bedömning av om skada, olägenhet eller risk för skada faktiskt har uppkommit. I brottmålsprocessen behöver man alltså inte göra en förnyad bedömning av de överväganden som legat bakom ett beslut om t.ex. reservatsföreskrifter, vilket flera remissinstanser ställt sig tveksamma till. Även små överträdelser som endast när de upprepas riskerar leda till skada kan därmed bestraffas.

Vissa brott mot områdesskydd bör kunna sanktioneras med fängelse

Brott begångna i skyddade områden kan i vissa fall vara så allvarliga att fängelse bör ingå i straffskalan. Det rör sig då om fall där ett agerande inom området faktiskt har medfört en skada eller faktiskt har inneburit en påtaglig risk för skada på just den miljö som är tänkt att skyddas. Det bör alltså finnas en straffbestämmelse, med fängelse i straffskalan, som omfattar sådana brott. I en sådan straffbestämmelse är det nödvändigt att ange de väsentliga momenten i de handlingar som bör förskylla straff. Vissa typer av åtgärder är sådana att de typiskt sett medför skada eller risk för skada i sådana skyddsområden som avses i 7 kap. miljöbalken. Det rör sig om åtgärder som ofta förbjuds eller för vilka det införs restriktioner i de områdesskyddsföreskrifter som myndigheter och kommuner meddelar. För straffansvar bör det krävas att gärningen i det enskilda fallet omfattas av ett sådant förbud eller en sådan restriktion som nämns i straffbestämmelsen. Även brott mot de handlingsregler som anges direkt i lagen (7 kap. 11 § andra stycket och 16 § miljöbalken) är sådana att de bör kunna medföra fängelsestraff.

Om en gärning har inneburit brott mot en föreskrift, skulle den kunna sanktioneras med böter enligt vad som sagts ovan. Straffbarhet enligt 29 kap. 2 a § i regeringens förslag förutsätter inte att en skada, olägenhet eller risk för skada har inträffat. Om samma gärning har inneburit en skada, olägenhet eller risk för skada, har gärningen ett högre straffvärde och kan omfattas av den nu beskrivna straffbestämmelsen med fängelse i straffskalan.

Brott mot handlingsreglerna i 7 kap. 11 § andra stycket eller 16 § bör också kunna sanktioneras med fängelse.

Brott mot bestämmelser till skydd för nationalparker

Som redan nämnts finns i dag inte någon straffbestämmelse som reglerar överträdelser mot bestämmelser för nationalparker utfärdade med stöd av 7 kap. 3 § miljöbalken. En sådan straffbestämmelse fanns tidigare i naturvårdslagen (1964:822). Regeringen delar Miljöbalkskommitténs uppfattning om att det saknas skäl till varför inte även dessa bestämmelser skall vara förenade med straffansvar. Överträdelser av dessa bestämmelser har ett lika högt straffvärde som överträdelser av bestämmelser för skyddet av andra områden. Det är, som kommittén påpekat, möjligt att en kriminalisering saknas på grund av ett förbiseende vid miljöbalkens tillkomst. Ett straffansvar bör införas.

Strandskyddsområden

Miljöbalkskommitténs förslag innebär att överträdelser av förbud som gäller inom strandskyddsområden och som har meddelats enligt 7 kap. 30 § miljöbalken inte längre kommer att vara straffsanktionerade. De är i dag sanktionerade enligt 29 kap. 9 § första stycket 1. Ett förekommande exempel är förbud att inom strandskyddat område elda på berghällar. Med den utformning som kommittén har föreslagit faller ordningsföreskrifter för strandskyddsområden utanför det straffbara området. Någon sådan ändring torde dock inte ha varit avsedd. I betänkandet anges inget om att ordningsföreskrifter avseende biotopskydds- eller strandskyddsområden skulle undantas från det straffbara området. Enligt regeringens förslag kommer brott mot ordningsföreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken att omfattas av straffbestämmelsen om områdesskydd. Den kommer alltså att omfatta även strandskyddsområden.

Miljöskyddsområden och Natura 2000-områden

I 7 kap. miljöbalken finns även regler om miljöskyddsområden. Dessa regler har en annan inriktning än de övriga områdesskyddsbestämmelserna och avser områden som är utsatta för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljökvalitetsnorm. Syftet med reglerna är inte att bevara natur- eller kulturmiljö utan att på olika sätt motverka skador till följd av de föroreningar som redan finns i området eller att motverka att föroreningarna förvärras. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att skyddet för miljöskyddsområde och miljöriskområde inte hör hemma i de regler som rör övrigt områdesskydd utan de bör i stället regleras i 8 §.

För Natura 2000-områdena är skyddsreglerna direkt kopplade till den tillståndsplikt som gäller för dessa områden. Brott som rör Natura 2000-områden täcks därför i stället helt av straffbestämmelserna om otillåten miljöverksamhet och villkorsbrott.

Ringa brott

I fråga om en gärning som är att anse som ringa bör undantag gälla i enlighet med bestämmelsen i 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken.

7.3 Artskyddsbrott

Regeringens förslag: En särskild straffbestämmelse för överträdelser av regler om artskydd med brottsrubriceringen *artskyddsbrott* införs (29 kap. 2 b § miljöbalken). De nuvarande bestämmelserna om brott mot föreskrifter om artskydd förtydligas och samlas i den nya bestämmelsen. Straffbestämmelsen om brott mot den s.k. CITES-förordningen (rådets förordning [EG] nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem) förtydligas. En skärpt straffskala för grova artskyddsbrott införs (fängelse i lägst sex månader och högst fyra år). Ett sådant brott rubriceras *grovt artskyddsbrott*. Straffbestämmelsen i 29 kap. 10 § miljöbalken upphävs.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget. *Riksåklagaren* har välkomnat förslaget, inte minst vad gäller förslaget om att det för allvarliga fall av artskyddsbrott skall införas en grov variant med skärpt straffskala. *Tullverket* har inte haft något att invända mot kommitténs förslag. *Sveriges Advokatsamfund* har ansett att det är oklart vad uttrycket ”annan vara” skulle kunna omfatta som inte redan faller under något av de andra uppräknade begreppen i lagtexten. *Bitr. chefsåklagaren Stefan Karlmark* har tillstyrkt förslaget men ifrågasatt om inte straffmaximum borde sättas i paritet med vad som gäller för grovt miljöbrott. *Örebro tingsrätt* har anført att kommitténs förslag inte innebär en tillräcklig sanktionering av brott mot artikel 8.5 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (CITES-förordningen). Tingsrätten har också anført att ordet ”exemplar” bör återfinnas i straffbestämmelsen samt att brott mot sådan tillstånds- och anmälningsplikt som avses i 8 kap. 4 § miljöbalken bör omfattas av den särskilda paragrafen om artskyddsbrott. Några remissynpunkter, som inte har betydelse för helhetsbedömningen av remissutfallet, redovisas i sitt sammanhang nedan.

Skälen för regeringens förslag

Artskyddet har stor betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden. Bestämmelser om artskydd finns i 8 kap. miljöbalken i form av bemyndiganderegler som rör fridlysning av djur- och växtarter (1 och 2 §§), utsättning av arter (3 §) och handel med arter (4 §). De materiella skyddsbestämmelserna finns i artskyddsförordningen (1998:179) och i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas föreskrifter. Därtill kommer en rad internationella överenskommelser och EG-rättsakter. En central överenskommelse är den s.k. CITES-konventionen (Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter) som reglerar handeln med de mest hotade djur- och växtarterna. För genomförandet av den har EG antagit en förordning om tillämpningen av konventionen (CITES-förordningen). Förordningen innebär i flera avseenden

ett starkare skydd än konventionen och reglerar passerande av gemenskapens yttre gräns samt handel och transport inom gemenskapen.

De straffrättsliga regler som rör artskydd finns i 29 kap. 8 § första stycket 9–11 och 28, 9 § 11 samt 10 § miljöbalken. Reglerna är utformade som blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter meddelade av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer och det är svårt att snabbt få en överblick av vad som utgör det straffbara området. Med hänsyn till allvaret i frågan om överträdelser av artskyddet bör, såsom kommittén har framhållit, straffbestämmelserna om artskydd lyftas fram och samlas i en central bestämmelse i 29 kap. Det är även nödvändigt att se över straffreglerna eftersom de för närvarande kan fyllas ut av föreskrifter på myndighetsnivå trots att fängelse ingår i straffskalan. Eftersom artskyddsbestämmelserna måste vara kopplade till förteckningar över de specifika arter som är hotade i olika mån är det inte möjligt att helt undvika en koppling till underliggande bestämmelser. Att föra in de olika listorna över arter direkt i straffbestämmelserna är inte lämpligt. Lagtexten skulle bli alltför detaljerad, svårläst och oöverskådlig. Straffbestämmelserna bör därför utformas som blankettstraffbud, men de bör förtydligas så att det tydligare framgår vilka gärningar som är förenade med straffansvar och också vilka artiklar i CITES-förordningen som omfattas av straff.

Fridlysning

En form av artskydd är fridlysning. Fridlysningsbestämmelser kan, förutom av regeringen, i dag meddelas av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Bestämmelserna är förenade med straffansvar. Så länge fridlysningarna beslutas på myndighetsnivå, bör de inte vara förenade med straffansvar i form av fängelse. Det är också svårt att överblicka det straffbara området, inte minst eftersom beslut om fridlysning fattas av olika myndigheter. Fridlysningarna bör lyftas upp på förordningsnivå och avser att vidta de åtgärder som behövs för detta. Därefter bör det övervägas om fängelse bör ingå i straffskalan för brott mot fridlysningsföreskrifterna.

Rekvisitet ”ta befattning med”

Miljöbalkskommitténs förslag innebär att rekvisitet ”ta befattning med”, som begränsar det straffbara området i förhållandet till föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken, skall tas bort (29 kap. 8 § första stycket 11). Rekvisitet infördes efter synpunkter från Lagrådet om att det inte var möjligt att bedöma hur omfattande de föreskrifter som meddelades med stöd av bemyndigandet kommer att bli och att det därför kunde ifrågasättas om inte straffansvar som omfattade alla föreskrifter gick för långt (prop. 1995/95:117 s. 102 f.). Regeringen instämde i att inte alla föreskrifter borde vara straffsanktionerade. En motsvarande begränsning fanns tidigare beträffande straffsanktionen av den dåvarande CITES-förordningen. När den nuvarande förordningen trädde i kraft 1997 fick dock den relevanta straffbestämmelsen en utformning som inte var kopplad till befattning med djuret eller växten. Regeringen delar kommitténs uppfattning att begränsningen genom kravet på befattning inte är särskilt tydlig och att tveksamheter kan uppstå vid tolkningen, vilket

också har bekräftats i rättspraxis. I de ovan nämnda förarbetena fanns inte något resonemang om vad som var avsett att föras bort från det straffvärda området genom kravet på befattning. Lagrådet gav som exempel att föreskrifter om krav på att tillstånd eller annan handling skall uppvisas vid införsel eller utförsel av vissa djur m.m. inte borde omfattas av kriminalisering. Detta krav fanns i den dåvarande EG-förordningen och är inte aktuellt som vägledning för vad som bör vara straffbart enligt 8 kap. 4 §. Brottsförsättningen att det skall vara fråga om befattning med djur och växter skapar otydlighet och tolkningssvårigheter. Den bör därför tas bort.

Rekvisitet "exemplar"

Av artikel 8.5 i CITES-förordningen framgår att det förbud som anges i artikel 8.1 också skall tillämpas på exemplar av de arter som upptagits i förordningens bilaga B, utom då den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten har övertygats om att exemplaren har förvärvats och, om de har sitt ursprung utanför gemenskapen, att de har införts i enlighet med gällande lagstiftning för bevarande av vilda djur och växter. Genom att i straffbestämmelsen direkt hänvisa också till artikel 8.1 anges det straffbara området på ett tillräckligt sätt. Ordet "exemplar" finns i de artiklar i förordningen som straffbestämmelsen hänvisar till och någon tvekan om att straffbestämmelsen omfattar "exemplar" behöver därför inte uppstå.

Tillstånds- och anmälningsplikt

Med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för artskyddet. Det nu presenterade förslaget till en straffbestämmelse om artskyddsbrott omfattar brott mot en sådan tillståndsplikt.

I artskyddsförordningen (1998:179) finns ett krav på anmälan till länsstyrelsen för förevisande av vissa djur. Örebro tingsrätt har anfört att anmälningsplikten bör vara förenad med straffansvar eftersom det inte är lämpligt att ingripa med vitesföreläggande i sådana fall. Kommittén har menat att miljöstraffsavgift kan övervägas för denna typ av överträdelse. Naturvårdsverket har föreslagit en sådan avgift (Regeringskansliets dnr M2004/2012/R). Regeringen delar denna bedömning. Miljöstraffsavgift är en väl avvägd sanktion för överträdelser av denna anmälningskyldighet. När det gäller uppgiftslämnande enligt 21 § artskyddsförordningen har Världsnaturfonden anfört att denna skyldighet inte bör sanktioneras med miljöstraffsavgift utan vara straffsanktionerad. Enligt Miljöbalkskommittén bör miljöstraffsavgift övervägas. Naturvårdsverket har också föreslagit detta. Regeringen anser att en överträdelse av skyldigheten för den som har tillstånd enligt 15, 17 eller 18 § artskyddsförordningen att föra förteckning är en viktig del av tillsynen. Skyldigheten är dock av en sådan administrativ karaktär att den lämpar sig väl för miljöstraffsavgift. Straffvärdet för en överträdelse är inte heller sådant att den bör vara förenad med straffansvar. Miljöstraffsavgift bör därför väljas som sanktion för överträdelser av denna uppgiftsskyldighet.

Införsel och utförsel

Med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken kan det också för artskyddet meddelas föreskrifter om restriktioner för in- och utförsel av växter och djur. I CITES-förordningen finns också bestämmelser om import och export. Miljöbalkskommittén har inte ansett att dessa regler behöver sanktioneras i 29 kap. eftersom de omfattas av bestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

En otillåten förflyttning kan, om den sker över en nationsgräns, vara sådan att den omfattas av bestämmelserna i smugglingslagen. I den mån en otillåten förflyttning sker på den svenska sidan om nationsgränsen finns det dock behov av att kunna sanktionera gärningen oberoende av smugglingslagen, eftersom alla otillåtna förflyttningar inte förutsätter att förflyttningen sker över en nationsgräns. Det är ofrånkomligt att en otillåten import eller export också kan utgöra en otillåten förflyttning eller otillåten transport och att den nu föreslagna straffbestämmelsen om artskyddsbrott i 29 kap. miljöbalken kan komma att också omfatta en gärning som täcks av smugglingslagen. En sådan kollision kan lösas enligt 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken, där det sägs att det inte skall dömas till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt smugglingslagen.

En fråga som har uppkommit i beredningen handlar om att ansvar för en otillåten förflyttning över nationsgränsen kan i fall av oaktsamhet utdömas enligt smugglingslagen endast om oaktsamheten varit grov medan ansvar för samma otillåtna förflyttning enligt miljöbalken endast förutsätter oaktsamhet av normalgraden. Det kan alltså uppkomma situationer då ansvar för en otillåten förflyttning över nationsgränsen inte kan dömas ut enligt smugglingslagen. Frågan är då om konkurrensbestämmelsen i 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken innebär att ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. miljöbalken. Den frågan bör ses över särskilt.

Grovt artskyddsbrott

Miljöbalkskommittén har föreslagit att det skall införas en skärpt straffskala för grovt brott och anfört att artskyddsbrottslighet är en typ av brott som omsätter stora pengar och kan ha drag yrkesmässighet. Den kan vara omfattande och ske systematiskt. Den kan också hota mycket viktiga värden och leda till fullständig utrotning av en viss art. Regeringen delar kommitténs uppfattning. Det bör vara möjligt att inskräpa allvaret i synen på denna typ av brott och att bedöma den som grov. För grovt jaktbrott skall det enligt 44 § jaktlagen (1987:259) dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall beaktas bl.a. om det avsett ett hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt eller har utförts i större omfattning. Grova överträdelser av artskyddsbestämmelserna bör medföra samma straff som grova jaktbrott. Samma straffskala bör gälla. Det finns för närvarande inte skäl att ändra på gränsdragningen mellan jakt- och artskyddsbrott. Ett grovt brott mot artskyddet bör få rubriceringen ”grovt artskyddsbrott”.

Ringa brott

För en gärning som är att anse som ringa bör undantag gälla i enlighet med bestämmelsen i 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken.

Den särskilda "häleribestämmelsen" i 29 kap. 10 § miljöbalken

I 29 kap. 10 § miljöbalken regleras det straffrättsliga ansvaret för den som obehörigen tar befattning med exemplar av en djur- eller växtart m.m. som gärningsmannen vet eller har skälig anledning att anta har åtkommit genom brott mot föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §. Bestämmelsen infördes 1994 i naturvårdslagen med bestämmelsen i jaktlagen om jakthäleri som förebild. Med tanke på den omfattning bestämmelserna i EG:s CITES-förordning och föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § har det i dag svårt att se något tillämpningsområde för 29 kap. 10 §. Det som bör vara straffsanktionerat omfattas av andra bestämmelser. Straffbestämmelsen i 29 kap. 10 § bör därför utgå.

7.4 Miljöfarlig och olovlig kemikaliehantering

Regeringens förslag: De blankettstraffbud i 29 kap. 8 § miljöbalken som avser brott mot föreskrifter om kemikaliehantering upphävs och de straffvärda överträdelserna flyttas till paragrafen om miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 §).

Den som vid kemikaliehantering låter bli att vidta behövliga försiktighetsmått och därigenom orsakar en skada eller risk för skada på människors hälsa eller i miljön kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. För ansvar enligt detta allmänna krav på iakttagande av försiktighetsmått krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Ett sådant brott rubriceras *miljöfarlig kemikaliehantering*.

Den som bryter mot ett särskilt försiktighetsmått eller förbud som finns i miljöbalken eller som har föreskrivits av regeringen kan också dömas till böter eller fängelse. I de fallen behövs ingen prövning av om det förelegat en risk för skada. Straffsanktioneringen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet görs tydlig genom att de artiklar i förordningen som är förenade med sanktioner anges uttryckligen. Straffansvar införs för den som bryter mot vissa angivna skyldigheter i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel. I alla de nu nämnda fallen, som också bör rubriceras *miljöfarlig kemikaliehantering*, är straffskalan böter eller fängelse i högst två år och för ansvar är det tillräckligt att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet.

Därutöver kan den straffas med böter som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som en myndighet har föreskrivit om. Ett sådant brott rubriceras *olovlig kemikaliehantering*.

Straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering gäller inte gärningar som omfattas av bestämmelserna om bristfällig miljöinformation eller gärningar som omfattas av särskilda straffbestämmelser om märkning och innehållsförteckning av kosmetiska och hygieniska produkter.

Om man kan döma till ansvar för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § för en gärning som omfattas av bestämmelserna om miljöfarlig eller olovlig kemikaliehantering, skall ansvar dömas ut enligt 29 kap. 1 §.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens i följande avseenden. Enligt kommitténs förslag skall fängelsestraff kunna dömas ut även för brott mot bestämmelser om försiktighetsmått i myndighetsföreskrifter. Vidare skall det, vid brott mot ett uttryckligt förbud eller krav på ett specifikt försiktighetsmått i lagen, regeringens förordningar och myndighetsföreskrifter, alltid behöva visas att en skada eller risk för skada inträffat. I oaktsamhetsfall krävs det, enligt kommitténs förslag, aldrig grov oaktsamhet. Kommitténs förslag innebär inte någon uppdelning i två straffskalor. Regeringens uppdelning i två straffskalor är föranledd av att fängelse inte bör ingå i straffskalan för brott mot förbud som har meddelats av en förvaltningsmyndighet. Brott enligt den rena bötesbestämmelsen i regeringens förslag rubriceras ”olovlig kemikaliehantering”.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Bland dem har *Riksåklagaren* och *Stockholms universitet* anfört att kravet på grov oaktsamhet bör tas bort och universitetet dessutom att brottet bör tydligt utformas som ett farebrott. Enligt *Naturvårdsverket* är det viktigt att även anmälnings- och uppgiftsskyldighet i förhållande till EU-kommissionen är straffsanktionerad.

Naturvårdsverket har anfört att den av kommittén valda utformningen strider mot regeringsformen. Enligt verket är det lämpligare att låta bestämmelserna i olika föreskrifter vara vägledande för bedömningen av vilka försiktighetsmått som behövs för hanteringen av en viss kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara. Om det är nödvändigt att peka ut särskilda försiktighetsmått bör bestämmelsen, enligt verket, inskränkas till sådana försiktighetsmått som har föreskrivits av regeringen. *Riksåklagaren* har avstyrkt den del av kommitténs förslag som innebär att det för brottslig gärning skall konstateras att man inte vidtagit de försiktighetsmått som föreskrivits och därigenom har orsakat eller riskerat att orsaka skada. Enligt åklagaren skulle förslaget leda till en bedömning i två steg där en överprövning av föreskriften eller normen kommer att ske. Även *Svenska Naturskyddsföreningen* har motsatt sig förslaget i denna del och menat att det kan leda till en sänkning av miljöskyddsnivån eftersom regeln då främst kommer att tillämpas på situationer där skada redan skett i stället för att gälla krav på förebyggande arbete.

Sveriges Advokatsamfund har tillstyrkt ändringen men ansett att det straffbara området är för stort och att det bör krävas att man brutit mot uppenbara försiktighetsmått. *Svenskt Näringsliv* m.fl. har ifrågasatt om det behövs en särskild straffbestämmelse om kemikaliehantering. Enligt *Svenskt Näringsliv* är de allmänna aktsamhetsregler, t.ex. produktvalsregeln, som kriminaliseras genom 29 kap. 3 § miljöbalken alltför vaga och otydliga för att utgöra grund för straffsanktionering. *Svensk Energi* har anfört att det inte finns något tungt vägande skäl för att slopa kravet på att en oaktsamhet skall vara grov för att vara straffbar. *Skogsindustrierna* har anfört att kommittén inte har lyckats öka precisionen på den objektiva sidan i bestämmelsen, att problemen med en mycket omfattande kriminalisering därför kvarstår, att det kriminaliserade området inte är definierat, att förslaget därför inte är förenligt med rimliga krav på rättssäkerhet samt att första stycket i kommitténs förslag bör utgå eller i vart fall att det nuvarande kravet på grov oaktsamhet bör kvarstå och bestämmelsen begränsas till att gälla kemiska produkter och biotekniska

organismer. *Lantbrukarnas Riksförbund* har anfört att den allmänt hållna straffbestämmelsen måste kompenseras genom högt ställda krav i subjektivt hänseende och kravet på grov oaktsamhet bör därför kvarstå.

När det gäller bestämmelsens utformning i övrigt har *Svea hovrätt* anfört att första stycket bör förtydligas så att inte orden ”eller vara” enbart hänför sig till biotekniska organismer. *Arbetsmiljöverket* har ifrågasatt varför inte en vara som innehåller en bioteknisk organism är med i texten. Verket har också uttryckt tveksamhet till brottsrubriceringen eftersom sådana organismer omfattas av bestämmelsen. *Läkemedelsverket* har anfört att brott mot regler om märkning inte bör avkriminaliseras.

Skälen för regeringens förslag

De nuvarande straffrättsliga reglerna på kemikalieområdet finns dels i bestämmelsen om otillåten kemikaliehantering (29 kap. 3 § miljöbalken), dels i ett antal punkter i 29 kap. 8 §. För att förbättra systematiken och öka tydligheten bör dessa straffbestämmelser sammanföras. De bör också få ett tydligare innehåll och en tydligare avgränsning.

Det bör finnas en straffbestämmelse om brott mot den allmänna skyldigheten att iaktta försiktighetsmått

Straffregeln i 29 kap. 3 § har kritiserats för att vara vag och kommittén har närmare övervägt om den kan avgränsas på ett bättre sätt. Ett sätt att åstadkomma en sådan avgränsning är att räkna upp särskilda skyddsåtgärder direkt i lagtexten i stället för att tala allmänt om försiktighetsmått. Det skulle dock vara svårt att räkna upp samtliga tänkbara försiktighetsmått och texten skulle riskera att bli oöverskådligt lång. Med en kortare exemplifiering skulle den önskade avgränsningen utebli. Det är inte heller lämpligt att enbart knyta det straffbara området till förekomsten av vissa specifika föreskrifter om försiktighetsmått eftersom dessa inte har föreskrivits i syfte att befria från en av miljöbalkens grundbultar, nämligen den allmänna skyldigheten att i det enskilda fallet veta vad man gör och skaffa sig kunskap om vilka försiktighetsmått som behövs. Detta är särskilt viktigt på kemikalieområdet och bör inte urholkas. Regeringen delar således kommitténs slutsats att straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering måste ges en relativt allmänt hållen utformning för att fånga in de straffvärda fall då någon låter bli att iaktta denna grundläggande skyldighet.

Bestämmelsen om otillåten kemikaliehantering kriminaliserar att någon tar befattning med kemiska produkter utan att vidta nödvändiga försiktighetsmått. Den kriminaliserar också att någon vid hantering av kemiska produkter bryter mot produktvalsregeln. I propositionen till miljöbalken konstaterade regeringen att det på kemikalieområdet normalt inte förekommer någon tillståndsgivning eller att tillsynsmyndigheter utfärdar förelägganden eller förbud. Det är mycket viktigt att de nödvändiga försiktighetsmått vidtas av dem som hanterar kemikalier och det ansågs därför motiverat med en direkt straffsanktionering av skyldigheten att vidta försiktighetsmått. Regeringen delar inte uppfattningen att miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § är tillräcklig, som bl.a. Svenskt Näringsliv har gett uttryck för. De skäl som angavs vid miljöbalkens införande kvarstår. Att ta bort den särskilda straffbestämmelsen för miljöfarlig kemikalie-

hantering skulle innebära en avkriminalisering som inte är önskvärd mot bakgrund av behovet av efterlevnad av skyddsreglerna på kemikalieområdet. Straffbestämmelserna i 29 kap. 1 § ger inte möjlighet att bestraffa sådan farlig kemikaliehantering som inte innebär utsläpp men som ändå medför risker för skador på människor och i miljön. Regeln om produktval på kemikalieområdet skulle då inte heller omfattas av sanktionsmöjligheter. Därtill kommer Sveriges gemenskapsrättsliga förpliktelser med krav på effektiva sanktioner.

Straff för brott mot den allmänna skyldigheten att iaktta försiktighetsmått bör inte förutsätta att det också är fråga om brott mot ett särskilt föreskrivet försiktighetsmått

De nuvarande bestämmelserna i 29 kap. 3 § innehåller ett rekvisit som innebär att gärningsmannen skall ha låtit bli att vidta de försiktighetsmått som krävs för att hindra eller motverka skada.

Kommittén har föreslagit att det för brottslig gärning skall konstateras att man inte vidtagit de försiktighetsmått som föreskrivits eller som annars behövs och därigenom orsakat eller riskerat att orsaka skada. Riksåklagarens och Naturskyddsföreningens avstyrkande i denna del avser att kravet på skada eller skaderisk när någon har brutit mot en viss specifik föreskrift om försiktighetsmått innebär en bedömning i två steg där en överprövning av föreskriften kommer att ske. Förslaget skulle därmed kunna förlora mycket av sin praktiska betydelse och t.o.m. allvarligt sänka skyddsnivån på kemikalieområdet.

Kommitténs förslag att ta in momentet "...försiktighetsmått som föreskrivits..." i bestämmelsen om brott mot den allmänna skyldigheten att vidta nödvändiga försiktighetsmått syftar till ökad tydlighet. Förslaget leder dock inte till någon ökad tydlighet. Även med den av kommittén föreslagna lydelsen kommer bedömningen av vad som behövs i form av försiktighetsmått att utgöra gränsen för det straffbara området.

Bestämmelsen bör få en annan utformning, dels för att undvika att den försvagas på det sätt som remissinstanserna befarat, dels för att fängelsestraff inte bör ingå straffskalan för handlingsregler vars väsentliga innehåll finns i myndighetsföreskrifter.

Bestämmelsen om brott mot den allmänna skyldigheten att iaktta försiktighetsmått bör inte göra det straffbara området för vidsträckt

Även i fortsättningen bör gälla att det är straffbart att vid kemikaliehantering bryta mot den allmänna skyldigheten att vidta behövliga försiktighetsmått. Precis som i dag kommer det att vara naturligt att vid en samlad bedömning av om ett försiktighetsmått behövs, beakta om det finns en föreskrift som ställer krav på hanteringen. Om en föreskrift har överträtts, är detta en omständighet som bör vägas in i bedömningen och som talar för att åtminstone det försiktighetsmålet hade behövt vidtas.

För närvarande gäller för straffbarhet att gärningen skall ha begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Kommittén har föreslagit att kravet på att oaktsamheten skall vara grov slopas och pekat på det förhållandet att för övriga brott i 29 kap. miljöbalken gäller endast krav på oaktsamhet av normalgraden. Kommittén har därför redan på den grunden ifrågasatt

varför en särskild kvalificering av oaktsamheten skall gälla för miljöfarlig kemikaliehantering.

Vare sig kommitténs förslag eller den utformning som regeringen har valt för straffansvaret i denna del innebär någon inskränkning av bestämmelsens omfattning jämfört med vad som gäller i dag. Skälen till varför ett krav på grov oaktsamhet satts upp i 3 § är att undvika att kriminaliseringen sträcker sig för långt. Genom en begränsning på den subjektiva sidan, i form av ett krav på uppsåt eller grov oaktsamhet, har en avgränsning av det straffbara området skett (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 525).

Vissa remissinstanser har tillstyrkt att kravet på grov oaktsamhet tas bort och bl.a. menat att det inte finns skäl att göra skillnad på de subjektiva kraven enligt olika bestämmelser i 29 kap. Enligt regeringens mening är detta i sig inte ett skäl för att slopa kravet på grov oaktsamhet. Kravet är motiverat av bestämmelsens vida tillämpningsområde. Även i lagen (1985:426) om kemiska produkter, varifrån bestämmelsen i 29 kap. 3 § miljöbalken har hämtats, fanns ett krav på grov oaktsamhet. Kravet stämmer överens med synen på att det är de straffvärda fallen som skall fångas upp av strafflagstiftningen. Om kravet på grov oaktsamhet tas bort kommer straffansvar att kunna utkrävas även när detta inte är straffvärdemässigt motiverat. Detta är inte lämpligt. Kravet på att en oaktsamhet skall vara grov för att föranleda ansvar bör därför kvarstå.

Mer preciserade föreskrifter och förbud kan dock göra det straffbara området avgränsat på ett sätt som gör att det subjektiva rekvisitet i oaktsamhetsfall bör vara oaktsamhet av normalgraden. Nedan behandlas utformningen av straffbestämmelsen i den delen.

Det är de mest straffvärda gärningarna som bör omfattas av fängelse i straffskalan. För att det straffbara området inte skall bli för vitt bör ett brott mot den allmänna skyldigheten kunna ge fängelsestraff om gärningen dels har medfört en skada, olägenhet eller risk för skada på människors hälsa eller i miljön, dels begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

När det gäller risk för skada bör det klart framgå att det för straffbarhet är tillräckligt att en sådan risk har uppstått.

Brott mot ett särskilt föreskrivet försiktighetsmått bör vara straffbart även om en skada eller risk för skada inte har inträffat

Den som bryter mot ett specifikt försiktighetsmått eller förbud som finns i miljöbalken, i en förordning eller, i fråga om förbud, i en myndighetsföreskrift (dvs. brott mot en visst bestämt försiktighetsmått) bör också kunna straffas och då utan att man skall behöva visa att det aktuella försiktighetsmålet har behövts i det enskilda fallet och utan att behöva visa att en skada, olägenhet eller risk för skada har uppkommit.

De viktigaste bestämmelserna om försiktighetsmått är och bör vara de som finns i lagen eller i regeringens förordningar. Om det föreskrivna försiktighetsmålet framgår av lagen eller av en förordning som regeringen har meddelat, bör alltså brottet kunna sanktioneras med böter eller fängelse. Ett sådant brott bör därför omfattas av bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § miljöbalken.

För överträdelser av förbud i myndighetsföreskrifter bör straffskalan endast innehålla böter. En särskild straffbestämmelse om överträdelser av sådana föreskrifter bör införas som en ny paragraf i anslutning till 29 kap. 3 §. Sådana brott bör rubriceras *olovlig kemikaliehantering* (29 kap. 3 a §).

Produktval

Det är angeläget att också upprätthålla produktvalsprincipen som sedan lång tid tillbaka är en viktig del av den svenska kemikalielagstiftningen. Den har även fått ökad betydelse i EU:s kemikaliepolitik. Produktvalsprincipen är ett uttryck för försiktighetsprincipen och utgör i sig ett försiktighetsmått. En avkriminalisering skulle försvaga produktvalsprincipens genomslag i den praktiska miljörätten. Någon avkriminalisering, som bl.a. Svenskt Näringsliv har förordat, bör därför inte ske.

Termen ”vara” och uttrycket ”bioteknisk organism”

Frågor har uppkommit om användningen av termen ”vara” och uttrycket ”bioteknisk organism”. I förslaget står ordet ”vara” för sig självt och hänför sig enbart till den beskrivning som följer; dvs. ”som innehåller eller har behandlats...” osv. Uttrycket ”eller vara” avser alltså inte enbart biotekniska organismer, vilket framgår av bestämmelsens utformning. Om en vara innehåller en bioteknisk organism, så är varan per definition en bioteknisk organism. Regeringen har inte funnit att det i det här avseendet behövs några ändringar i den föreslagna texten.

När straffbestämmelserna i 29 kap. 8 § om biotekniska organismer nu flyttas till 3 § kan också frågan ställas om brottets nuvarande rubricering, *miljöfarlig kemikaliehantering*, bör ändras. Biotekniska organismer behandlas i regelverket på samma sätt som kemiska produkter, brottsrubriceringen är väl inarbetad och bör kunna omfatta även sitt nya innehåll. Rubriceringen behöver inte ändras.

Andra straffbestämmelser som rör kemiska produkter

Märkning av produkter är ett försiktighetsmått. Överträdelser av märkningskrav bör regleras enligt bestämmelsen om *bristfällig miljöinformation* i 29 kap. 6 §. Detsamma gäller klassificering av kemiska produkter. För tydlighetens skull bör det av lagtexten framgå att straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering inte gäller gärningar som omfattas av bestämmelserna om bristfällig miljöinformation. Frågorna om bristfällig miljöinformation behandlas i avsnitt 7.8. Vissa kemiska produkter är s.k. kosmetiska och hygieniska produkter. Miljöbalkskommittén har föreslagit särskilda straffbestämmelser om sådana produkter. De förslagen behandlas i avsnitt 7.10. Där framgår att överträdelser mot föreskrifter om märkning och innehållsförteckning av kosmetiska och hygieniska produkter inte bör omfattas av straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering.

I blankettstraffbudet i 29 kap. 8 § första stycket 21 miljöbalken finns en särskild bestämmelse om bränslen. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det inte behövs någon särreglering för bränslen. Bränslen bör omfattas av de bestämmelser som gäller för kemikalier i övrigt. Den särskilda punkten i 29 kap. 8 § bör därför utgå.

Bestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § bör omfatta de bestämmelser som i dag finns i 29 kap. 8 § första stycket 19 och 20 om brott mot direkta förbud i miljöbalken. Det är miljöfarlig kemikaliehantering att bryta mot förbudet att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg (14 kap. 18 § andra stycket) och förbudet att bekämpa lövsly (14 kap. 19 § första stycket).

Ytterligare kriminalisering av brott på kemikalieområdet finns i 29 kap. 8 § första stycket 22 och 23. De är vida blankettstraffbud som hänvisar till bemyndiganden i 14 kap. och bör i stället omfattas av 29 kap. 3 §.

I 29 kap. 8 § första stycket 26 straffbeläggs vissa överträdelser av EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Det gäller överträdelser av förbud eller skyldigheter att lämna uppgifter enligt förordningen. Miljöbalkskommittén har föreslagit att denna punkt skall utgå och ersättas med bestämmelser om miljöstraffsavgift. Regeringen anser att den straffformen är lämplig för denna typ av överträdelse och någon motsvarighet till 29 kap. 8 § första stycket 26 bör alltså inte tas in i 3 §.

I 29 kap. 8 § första stycket punkt 25 straffbeläggs vissa överträdelser av EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier. Det gäller skyldighet att göra anmälan vid export och viss uppgiftsskyldighet. Inget av detta bör omfattas av straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering. Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 25 behandlas i avsnitt 7.9.

Ringa brott

För ringa brott bör det även fortsättningsvis gälla undantag enligt bestämmelsen i 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken.

7.5 Otillåten miljöverksamhet

Regeringens förslag: Bestämmelserna om *otillåten miljöverksamhet* förtydligas och avgränsas till de mest straffvärda förprövningsplikterna. Den skall kunna straffas som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller som efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att ha iakttagit en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som föreskrivs i miljöbalken eller i föreskrifter som regeringen har meddelat i fråga om sådant som kan påverka Natura-2000 områden (7 kap. 28 a §), miljöfarliga verksamheter (9 kap. 6 §), vattenverksamheter (11 kap.), samråd (12 kap. 6 §), genetiskt modifierade organismer (13 kap. 12 och 16 §§), kemiska produkter och biotekniska organismer (14 kap. 11–13 och 24 §§), yrkesmässig avfallstransport (15 kap. 25 §) och tillåtlighetsprövning (17 kap.).

Brott mot förprövningsplikter enligt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter omfattas inte av straffbestämmelsen. Inte heller brott mot tillståndsplikt som med stöd av 9 kap. 7, 11 eller 12 § har meddelats i fråga om enskilda avlopp, värmepumpar eller hållande av djur.

Om miljöstraffsavgift har föreskrivits för samma gärning skall det inte kunna dömas till ansvar enligt de föreslagna bestämmelserna. Undantaget från straffansvar för ringa fall avskaffas såvitt avser överträdelser av förprövningsplikter. För brott mot villkor skall ringaundantaget däremot kvarstå (detta behandlas i avsnitt 7.6).

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens i följande avseenden. Kommittén har föreslagit att brott mot vissa av de uppräknade förprövningsplikterna skulle vara straffbara endast om regeringen i en förordning uttryckligen har föreskrivit att en gärning är straffbar enligt

29 kap. 4 § miljöbalken. Kommittén har också föreslagit en separat paragraf om brott mot villkor och andra bestämmelser i tillstånds-, tillåtlighets-, godkännande- och dispensbeslut och föreslagit en särskild rubricering för sådana brott (*villkorsbrott*). Regeringens förslag innebär en annan lagteknisk avgränsning och utformning av det straffbara området. Regeringens förslag innebär också att straffansvar inte gäller för överträdelser som omfattas av bestämmelserna om miljöstraffsavgift.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Riksåklagaren* har helt ställt sig bakom kommitténs överväganden och förslag och bl.a. påpekat att mycket av det som i dag är straffbart inte hör hemma på straffrättens område, att förslaget tydliggör och avgränsar det straffbara området på ett mycket bättre sätt och att det nuvarande undantaget för ringa brott har vållat stora bekymmer. *Svenskt Näringsliv* m.fl. har anfört att ett blankettstraffbud med en tydligare avgränsning, såsom föreslagits, är mest ändamålsenligt, men att undantaget för ringa brott inte bör slopas. Även *Svensk Energi* och *Skogsindustrierna* har ansett att ringaundantaget bör finnas kvar.

Rikspolisstyrelsen har anfört att den föreslagna avregleringen på några områden kan innebära svårigheter att ingripa mot överträdelser som kan medföra allvarliga risker för miljön eller människors hälsa, t.ex. i fråga om hållande av djur och då i synnerhet giftorm. *Malmö kommun* och *Helsingborgs kommun* har motsatt sig att straffsanktionerna tas bort när det gäller hållande av djur inom detaljplaneområde.

Sveriges Advokatsamfund har, i fråga om Natura 2000-områden, anfört att endast flagranti överträdelser av tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken bör föranleda straff – dvs. endast när det är uppenbart att tillstånd skulle ha sökts. *Naturvårdsverket* har anfört att kriminaliseringen av brott mot krav på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte är tillräckligt väl avgränsad och att endast sådana anmälningsplikter som regeringen har föreskrivit om med stöd av 12 kap. 6 § andra stycket bör vara straffsanktionerade. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* har anfört att kriminaliseringen av brott mot anmälan enligt 12 kap. 6 § inte är tillräckligt väl avgränsad och att den inte lämpar sig för miljöstraffsavgift. Förbundet har också anfört att det finns anledning att även i fortsättningen behålla strafffriheten för ringa fall. *Jordbruksverket* har anfört att det bör övervägas om 12 kap. 9 § miljöbalken och 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket bör upphävas i stället för att överträdelserna i fortsättningen skall vara belagda med miljöstraffsavgift, som kommittén föreslagit. *Arbetsmiljöverket* har anfört att det för innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer räcker att straffsanktionera brott mot tillståndsplikt och att miljöstraffsavgift, såvitt avser mikroorganismer, är en tillräcklig sanktion för brott anmälningsplikt. Verket har instämt i att det inte bör förekomma både straff och miljöstraffsavgift för samma överträdelse.

Stockholms universitet har anfört att uttrycket ”otillåten miljöverksamhet” är helt missvisande eftersom det inte finns några miljöverksamheter i miljöbalken – bara miljöfarliga verksamheter.

Svenska Naturskyddsföreningen har anfört att förslaget innebär en omfattande avkriminalisering vars konsekvenser måste utredas ytterligare och därefter bedömas innan beslut tas.

Skälen för regeringens förslag

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket miljöbalken är det förenat med straffansvar att bryta mot balkens regler om förprovning (de tillstånds- och anmälningssplikter och liknande som syftar till att en miljöbedömning skall kunna göras innan en verksamhet eller åtgärd påbörjas) liksom mot sådana regler i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Bestämmelsen har hittills haft en sådan utformning att det straffbara området blivit mycket omfattande. Den täcker, utöver miljöbalkens regler om tillstånd etc., föreskrifter om olika former av förprovning som förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner har föreskrivit om. Detta gör det svårt att överblicka vilka handlingar som är straffbelagda. Det innebär också att alla typer av brott mot förprovningskrav, oavsett dignitet, är sanktionerade med en straffskala som kan medföra upp till två års fängelse. Vidare är bestämmelsens konstruktion sådan att varje nytt krav på förprovning som införs kommer med automatik att omfattas av möjligheten att vid överträdelser döma till två års fängelsestraff. Det finns också fall där brott mot en förprovningsplikt dessutom omfattas av andra straffstadganden i 29 kap. miljöbalken. Till detta kommer att fängelsestraff inte bör föreskrivas för brott mot handlingsregler där det väsentliga innehållet i handlingsreglerna bestäms i föreskrifter som förvaltningsmyndigheter och kommuner meddelar. Det finns alltså flera skäl att se över reglerna om otillåten miljöverksamhet och förbättra dem.

Rubriceringen ”otillåten miljöverksamhet”

De förprovningsplikter som regleras i 29 kap. 4 § avser inte bara miljöfarliga verksamheter i den mening som anges i 9 kap. miljöbalken utan alla verksamheter som kan ha en sådan påverkan på miljön att de har förenats med krav på kontroll innan de sätts i gång. Rubriceringen är inarbetad och behöver inte ändras.

Det straffbara området bör endast omfatta förprovningsplikter som har föreskrivits av riksdagen eller regeringen

Det är viktigt att det straffbelagda området blir tydligare och att det avgränsas till att fånga in de allvarligaste fallen – de som är mest straffvärda. För de mindre straffvärda beteendena bör en avkriminalisering ske och i stället miljöstraffavgift övervägas som en lämplig sanktion.

Det finns en stor mängd bestämmelser om vad som är förprovningspliktigt. Miljöbalkskommittén har mot den bakgrunden bedömt att det inte är möjligt att konstruera en självständig straffbestämmelse som reglerar samtliga straffbara överträdelser av förprovningsplikt. Regeringen delar denna bedömning. Straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § miljöbalken bör därför även i fortsättningen ha karaktären av blankettstraffbud.

För att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området bör dock de förprovningsplikter som omfattas av straffansvar anges i lagtexten genom en tydlig koppling till den bestämmelse i miljöbalken varav plikten framgår eller till det bemyndigande att meddela föreskrifter om en sådan plikt finns. Det straffbara området bör endast omfatta förprovningsplikter som har bestämts av riksdagen eller regeringen. Förprovningsplikter enligt

myndighetsföreskrifter eller kommunala föreskrifter bör alltså föras bort från det straffbara området.

En sådan lösning har väckt farhågor om att avkriminaliseringen kan bli för stor. Från såväl en allmän rättssäkerhetssynpunkt som från en mer specifik miljöskyddssynpunkt, är det dock inte lämpligt med den nuvarande ordningen att en ny föreskrift som en myndighet eller kommun meddelar med automatik omfattas av möjligheten att döma till straff. Utgångspunkten måste nämligen vara att en ny föreskrift om förprövningsplikt fyller ett behov. Den föreskrivande myndigheten kan dock komma att avstå från att meddela föreskriften eftersom den omfattas av en sträng sanktion. Det kan också hända att föreskriften meddelas utan närmare överväganden i frågan om den verkligen behöver vara straffsanktionerad. För att komma till rätta med denna problematik och samtidigt se till att de straffvärda fallen också omfattas av straffbestämmelserna bör en översyn göras och de straffvärda förprövningsplikterna föras upp på förordningsnivå. I många fall är miljöstraffsavgift eller andra ingripanden lämpligare reaktioner på överträdelser. Regeringen ser för närvarande över förordningen om miljöstraffsavgift och kommer att beakta denna fråga i det arbetet.

Straffbestämmelserna om brott mot förprövningsplikt bör samlas

För en tydligare bild av de straffsanktionerade förprövningsbestämmelserna bör, som Miljöbalkskommittén har föreslagit, de bestämmelser som för närvarande finns i 29 kap. 8 § första stycket 16 (krav på iakttagande av tidsfrist enligt 12 kap. 6 § tredje stycket) och 29 kap. 9 § första stycket 4 (anmälningsplikt enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket) omfattas av bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 §. De bestämmelser som är direkt kopplade till verksamheter eller åtgärder i skyddade områden eller som avser artskyddet specifikt bör dock i stället samlas i straffbestämmelserna om områdesskydd och artskydd.

Tillståndsplikter

Som Miljöbalkskommittén har konstaterat bör det straffbara området omfatta förprövningsplikter för verksamheter och åtgärder som typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador på människors hälsa eller i miljön.

Överträdelser av de centrala tillståndsplikter som avses i 9 och 11–15 kap. miljöbalken är så allvarliga att de bör vara förenade med straffansvar enligt 29 kap. 4 §. Den förprövningsplikt som bestämmelserna om regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap. innebär bör också omfattas av straffansvar. Detsamma gäller krav på godkännanden enligt 11 kap. (vattenverksamheter) och 14 kap. (kemiska produkter och biotekniska organismer).

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs en särskild tillståndsprövning för att få bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka sådana särskilda skydds- och bevarandeområden som kallas Natura 2000-områden. Bestämmelsen motsvarar vissa regler i det s.k. art- och habitatdirektivet. Skyddet av Natura 2000-områdena har en sådan betydelse att överträdelser av tillståndsplikten bör vara förenade med straffansvar. Någon ändring i det avseendet bör därför inte göras.

Eftersom tillståndsplikten avser verksamheter och åtgärder generellt och inte bara sådana som vidtas i Natura 2000-områdena, bör straffbestämmelsen finnas bland de allmänna bestämmelserna om otillåten miljöverksamhet och inte i straffbestämmelserna om brott mot områdesskydd (som avser verksamheter och åtgärder i de skyddade områdena).

Tillståndsplikter som inte bör omfattas av straffansvar

Vissa brott mot tillståndsplikter har inte ett så högt straffvärde. Det gäller verksamheter där ett brott mot tillståndsplikten inte innebär sådana risker att straff är nödvändigt. Miljösanktionsavgift kan då vara en tillräcklig sanktion eller så kan ingripanden med vanliga tillsynsinstrument räcka.

Miljöbalkskommittén har föreslagit en avkriminalisering i fråga om tillståndsplikter som är hänförliga till bemyndigandena i 9 kap. 7 och 12 §§ miljöbalken avseende enskilda avlopp och värmepumpar. Regeringen delar kommitténs bedömning att de tillståndsplikterna inte behöver vara förenade med straffansvar. Miljösanktionsavgifter är lämpliga och tillräckliga för att motverka överträdelser. Enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är vissa värmepumpar anmälningspliktiga som s.k. C-verksamheter. För dessa bör i stället miljösanktionsavgift övervägas. Regeringen avser att göra det.

Kommittén har även föreslagit en avkriminalisering av sådan tillståndsplikt som avses i 9 kap. 11 § miljöbalken om hållande av djur. Regeringen delar också denna bedömning. De nuvarande reglerna ger endast möjlighet att föreskriva om tillståndsplikt inom områden som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. Giftormar och liknande djur kan vålla samma typ av problem även utanför sådana områden. Det bör därför övervägas om en reglering i fråga om hållande av djur som innebär säkerhetsproblem för människor inte borde vara densamma överallt i landet. Det är när djurhållning kan leda till allvarliga säkerhetsproblem som det kan vara motiverat att förena en tillståndsplikt med straffansvar. Den nuvarande kriminaliseringen är inte motiverad och bör upphävas. Frågan om kriminalisering av djurhållning bör, som Rikspolisstyrelsen påpekat, ses över särskilt. Mot bakgrund av dessa överväganden bör den bestämmelse som för närvarande finns i 29 kap. 9 § första stycket 2 om förbud mot djurhållning utgå (jfr avsnitt 7.10).

Anmälningsplikter

Även vissa anmälningsplikter har en sådan betydelse att en underlåten anmälan bör vara förenad med straff. Det gäller bl.a. anmälningspliktiga vattenverksamheter och s.k. C-verksamheter enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljöbalkskommittén har föreslagit att straffbestämmelsen endast skall omfatta de anmälningsplikter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och bland dem endast de som regeringen särskilt har angett att de skall vara straffsanktionerade. Regeringen anser inte att detta vore en lämplig ordning. Anmälningsplikter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § bör alltid vara förenade med någon form av sanktion. För vissa anmälningsplikter kan miljösanktionsavgifter vara mer lämpligt medan i andra fall straffansvar bör gälla. Regelverket bör ordnas så att straff inte skall utdömas för en överträdelse som omfattas av föreskrifter om miljö-

sanktionsavgift. På så sätt blir regelverket tydligare än med kommitténs förslag.

Särskilt om anmälan för samråd

Miljöbalkskommittén har särskilt övervägt frågan om en underlåtenhet att göra anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bör vara kriminaliserad. Enligt den bestämmelsen skall en sådan verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten. I bestämmelsens andra stycke finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att vissa verksamheter eller åtgärder i hela eller delar av landet skall anmälas för samråd. Sådana föreskrifter finns i fråga om vissa skoterleder, i fråga om renstängsel och i fråga om undersökningsarbeten enligt minerallagen (1991:45).

Några remissinstanser har anfört att kriminaliseringen av brott mot plikten att anmäla för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte är tillräckligt väl avgränsad för att vara straffsanktionerad. Regeringen anser att samrådsbestämmelserna har en viktig funktion som ett förebyggande och enkelt medel för kontroll och styrning av potentiellt miljöstörande verksamheter. I samband med införandet av miljöbalken ansåg Lagrådet att straffsanktionen av samrådsregeln borde begränsas till de fall då särskilda föreskrifter om anmälningsskyldighet har meddelats. Regeringen delade inte denna bedömning utan menade att den miljömässiga vinsten sannolikt skulle minska betydligt med en regel utformad enligt Lagrådets förslag (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 382). Regeringen framhöll också som mycket viktigt att mera flagranta fall av brott mot anmälningsskyldigheten inte lämnas osanktionerade. Det straffbara området begränsas genom att det skall vara fråga om en väsentlig ändring i naturmiljön. Inte minst ur ett naturvårdsperspektiv är det viktigt att brott mot anmälningsskyldigheten omfattas av straffansvar. Vid tveksamhet är det lätt att fullgöra skyldigheten genom att göra en anmälan (a. prop., Del 2, s. 307). Exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd är större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator samt uppförande av radio- och telemaster m.m. Regeringen gör inte någon annan bedömning av situationen nu än när miljöbalken infördes och instämmer alltså i kommitténs bedömning att straffsanktionen av 12 kap. 6 § första stycket bör behållas.

Särskilt om gentekniska verksamheter

I fråga om genetiskt modifierade organismer finns det enligt bestämmelserna i 13 kap. miljöbalken föreskrifter om både tillstånds- och anmälningsplikter. Miljöbalkskommittén har övervägt om miljöstraffsavgifter skulle kunna föreskrivas för några av dessa skyldigheter men ansett att det är förenat med för stora svårigheter att skilja ut vilka verksamheter och åtgärder som skulle kunna omfattas av sådan avgift för att det skall vara möjligt. Även när det gäller genetiskt modifierade mikroorganismer har kommittén funnit det svårt att göra undantag från vad som skall gälla för övriga kategorier av genetiskt modifierade organismer.

Regeringen delar kommitténs bedömningar men avser att i samband med det kommande arbetet med förordningen (1998:950) om miljöstraffs-

tionsavgifter närmare överväga frågan om inte miljöstraffsavgifter i vissa fall kan vara en lämpligare sanktion än straff.

Anmälningssplikter som inte bör omfattas av straffansvar

Det finns anmälningssplikter som avser verksamheter eller åtgärder som i mindre mån medför risk för skador och olägenheter och där det kan ifrågasättas om en straffsanktion är motiverad. I stället är många gånger miljöstraffsavgiften en bättre avvägd reaktion på en underlåten anmälan. Detta gäller exempelvis krav på anmälan av hotell, lokaler för hygienisk behandling och idrottsanläggningar m.m. enligt 38 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt anmälan av gödselstad enligt 37 § samma förordning. Straffansvar enligt 29 kap. 4 § miljöbalken bör därför inte omfatta dessa anmälningssplikter.

Anmälningssplikter av närmast bagatellkaraktär, t.ex. skyldighet att anmäla ändrade adress- och telefonuppgifter, kan inte anses utgöra en del av samhällets förhandskontroll av miljöpåverkande verksamheter och bör därmed falla utanför vad som nu menas med otillåten miljöverksamhet.

När det gäller anmälningssplikt som avses i 10 kap. 12 § miljöbalken (skyldighet att anmäla åtgärder i miljöriskområden) har kommittén föreslagit straffansvar enligt bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. Eftersom en sådan anmälningssplikt bestäms av länsstyrelsen bör en straffsanktion med fängelse i straffskalan inte gälla. En miljöstraffsavgift kan dock vara lämplig som sanktion mot överträdelser av anmälningssplikten. Sådana åtgärder i ett miljöriskområde som anges i 10 kap. 12 § omfattas av straffansvar enligt den nu föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 5 (se avsnitt 7.9).

I samband med arbetet med förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter avser regeringen också att överväga det som Jordbruksverket har anfört om att bestämmelserna i 12 kap. 9 § miljöbalken och 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket bör upphävas.

Avfallstransporter

Med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1 miljöbalken kan det ställas krav på att avfallstransporter som sker yrkesmässigt skall anmälas eller ha tillstånd. Reglerna om anmälningssplikt har kritiserats för att vara alltför omfattande.

Alla transporter av farligt avfall som uppkommer i yrkesverksamhet och som inte transporteras av någon som har tillstånd omfattas av anmälningssplikt enligt 34 § avfallsförordningen (2001:1063). Detta är en långtgående skyldighet och frågan om anmälningssplikten ses för närvarande över.

Tillståndsplikt för avfallstransporter är dock, som Miljöbalkskommittén har konstaterat, ett mycket viktigt instrument för att motverka att avfall transporteras felaktigt. Att transportera avfall utan föreskrivet tillstånd bör därför vara förenat med straffansvar. För sådana avfallstransporter där lagstiftaren har gjort bedömningen att en anmälningssplikt räcker, bör en miljöstraffsavgift kunna vara en lämplig sanktion. Straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet bör därför begränsas till att avse brott mot en föreskrift om tillståndsplikt som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1 miljöbalken.

Det bör inte dömas till ansvar för otillåten miljöverksamhet om överträdelsen kan sanktioneras med en miljösktionsavgift

För att undvika dubbel sanktionering av en överträdelse av en föreskrift om tillstånds- eller anmälningsplikt eller motsvarande, bör det i lagen tas in en bestämmelse om att det inte skall dömas till ansvar för otillåten miljöverksamhet om gärningen är en överträdelse som kan sanktioneras med en miljösktionsavgift.

Med en sådan ordning blir det både möjligt och nödvändigt att avgränsa det straffbara området till de verkligt straffvärda fallen. I den pågående översynen av förordningen (1998:950) om miljösktionsavgifter kommer regeringen att göra de närmare övervägandena om vilka anmälnings- och tillståndsplikter m.m. som bör sanktioneras med miljösktionsavgift och som är lämpliga för den sktionsformen.

Ringa brott

Eftersom det straffbara området föreslås bli begränsat till de förprövningsplikter som är mest straffvärda, finns det, enligt Miljöbalkskommittén, anledning att överväga om det nuvarande undantaget för ringa brott (29 kap. 11 § första stycket miljöbalken) bör kvarstå. Några remissinstanser har ansett att undantaget för ringa brott bör finnas kvar.

Syftet med ringaundantaget är att det enbart bör komma i fråga när gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffansvaret. Det skall vara fråga om bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 530 och Del 2, s. 312). Regeringen konstaterar att det intresse som direkt är avsett att skyddas med straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet är intresset av att den föreskrivna förprövningen faktiskt kan äga rum innan verksamheten eller åtgärden påbörjas. De olika förprövningsplikter som omfattas av straffansvar enligt den nu förslagna straffbestämmelsen är av central och grundläggande karaktär. Straffbestämmelsen blir tydligare avgränsad och de mindre straffvärda brotten mot förprövningsplikt förs bort från det straffbara området. Mot denna bakgrund finns det inte längre behov av eller utrymme för undantag för ringa brott. I den mån ett brott i det enskilda fallet anses vara mindre straffvärt, får detta beaktas inom ramen för straffmätning och påföljdsval.

När det gäller brott mot villkor eller andra bestämmelser i ett tillståndsbeslut eller motsvarande, finns det dock anledning att behålla undantaget för ringa brott. Den frågan behandlas i avsnitt 7.6.

7.6 Brott mot tillståndsvillkor och liknande

Regeringens förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i ett tillstånd eller i ett beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens skall dömas till ansvar enligt straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. Detsamma skall gälla i fråga om villkor och bestämmelser i domar och beslut om lagligförklaring enligt lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Det skall inte dömas till ansvar för gärningar som är att anse som ringa.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens endast på så sätt att enligt kommitténs förslag regleras de nu ifrågavarande brotten i en särskild paragraf och rubriceras *villkorsbrott*.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Stockholms universitet* har anfört att det är onödigt att bryta ut villkorsbrott från bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. *Jordbruksverket* har anfört att villkor som ställs efter en anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer bör vara straffbelagda. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* har pekat på att det från miljösynpunkt är lika straffvärt att bryta mot ett bullervillkor oavsett om det finns i ett tillstånd eller i ett föreläggande och att detta bör utredas vidare. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har anfört att även överträdelser avseende meddelade försiktighetsmått och förbud gällande t.ex. anmälan av miljöfarlig verksamhet m.m. bör omfattas. *Arbetsmiljöverket* har föreslagit att en avgränsning görs till villkor som är kopplade till risker. *Naturvårdsverket* har ifrågasatt det rimliga i att straffsanktionera överträdelser av villkor och andra bestämmelser som meddelats i samband med förprovningar som inte i sig är straffsanktionerade. *Svenska Kraftnät* har pekat på att det s.k. allmänna villkoret i tillståndsdomar och beslut kan göra det svårt att förutse var gränsen för det straffbara området går. *Sveriges Bergmaterialindustri* har ansett att uttrycket ”liknande bestämmelser” i den föreslagna bestämmelsen bör utgå eftersom det minskar möjligheterna att förutse var gränsen för det kriminaliserade området går.

Skälen för regeringens förslag

I dag regleras överträdelser av villkor i andra stycket i straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 § miljöbalken). Miljöbalkskommittén har ansett att med den föreslagna omfattande utformningen av den bestämmelsen behöver villkorsbrotten regleras i en särskild paragraf. Enligt kommittén har också den nuvarande straffbestämmelsen en alltför begränsad lydelse eftersom den endast omfattar ”villkor”. Det finns därför ett behov av att ange att även andra liknande bestämmelser som är av samma karaktär som villkor omfattas av straffansvaret.

Även villkor som förenats med s.k. lagligförklaring enligt lagen (1998:811) om införande av miljöbalken faller för närvarande utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Lagligförklaring är ett speciellt vattenrättsligt institut som innebär en möjlighet till laglighetsprövning av vattenföretag som utförts utan tillstånd. Institutet fanns före miljöbalkens införande och i samband med balkens tillkomst togs det in i övergångsbestämmelserna till balken.

De villkor eller andra bestämmelser som den prövande myndigheten har funnit behöver ställas upp som en förutsättning för att tillåta verksamheten eller åtgärden – och som myndigheten därför tar in som ett uttrycklig bestämmelse i tillståndet, i beslutet om godkännande eller i beslutet om dispens – utgör en oskiljaktig del av tillståndet, godkännandet eller dispensen. Detsamma gäller i fråga om lagligförklaringar. De är de förutsättningar som ställts upp för att tillståndet etc. skall kunna bli verklighet. Det kan visserligen vara motiverat att, som kommittén har gjort, lyfta fram brott mot villkor i en särskild paragraf, men den brottsrubricering som kommittén har valt (*villkorsbrott*) är inte helt lyckad då

den inte leder tanken till brott enbart på det miljörättsliga området. De nu ifrågavarande villkorsbrotten har ett så nära samband med brott mot förprövningsplikterna och vad som är tillåtet respektive inte tillåtet när man bedriver eller vidtar den prövade verksamheten eller åtgärden att de med fördel kan rubriceras *otillåten miljöverksamhet*.

Villkor och andra bestämmelser i domar och beslut som rör lagligförklaring bör på samma sätt omfattas av straffbarhet. En bestämmelse om detta bör därför tas in i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Termen "villkor"

I den nuvarande lydelsen av 29 kap. 4 § andra stycket miljöbalken anges att det skall vara fråga om att bryta mot "villkor" eller "föreskrifter som har meddelats med stöd av balken". Detta har medfört tolkningssvårigheter eftersom termen "villkor" inte har något enhetligt innehåll. Miljöbalkskommittén har anfört att i vart fall s.k. provisoriska föreskrifter inte är villkor i termens snäva mening. Straffbestämmelsen bör täcka de bestämmelser i ett beslut som till syfte och funktion är att likställa med villkor. Detta oavsett om det är fråga om provisoriska villkor, om permanenta villkor eller om bestämmelser som rubricerats på annat sätt än som "villkor" men ändå på samma sätt utgör en förutsättning för verksamheten eller åtgärden. För att undvika att ordet villkor i detta straffrättsliga sammanhang får en för snäv tolkning som gör att gärningar av samma karaktär som brott mot "villkor" blir straffria, bör det av bestämmelsen tydligt framgå att den omfattar alla de krav som i ett tillstånd, godkännandebeslut eller motsvarande ställs som en förutsättning för den aktuella verksamheten eller åtgärden. Att, som Arbetsmiljöverket har föreslagit, göra en avgränsning till villkor som är kopplade till risker skulle göra det straffbara området mera svårbedömt och dessutom kan det anses ligga i villkorens natur att de har ställts upp för att minska risken för oacceptabel påverkan på omgivningen av den bedrivna verksamheten eller åtgärden. I den utsträckning ett specifikt villkor är av mindre betydelse, kan detta beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde.

Det s.k. allmänna villkoret

Det s.k. allmänna villkoret – dvs. det villkor i ett tillstånd som brukar formuleras som ett krav på att verksamheten i övrigt (utöver de specifikt angivna villkoren) skall bedrivas i huvudsak enligt vad sökanden har angett i sin ansökan – kan ha ett mycket viktigt innehåll, t.ex. avseende anläggningens konstruktion, utsläppspunkter och processteknik. Även om det är sökanden själv som har författat villkorets innehåll, innebär det "allmänna villkoret" att den beslutande myndigheten uttryckligen har valt att göra det till en förutsättning för verksamhetens bedrivande. Dessutom bör det förutsättas att verksamhetsutövaren har god kännedom om vad som har utlovats i tillståndsansökan. Att göra avsteg från det kan vara att allvarligt frångå förutsättningarna för tillståndet. Det är därför nödvändigt att även brott mot det allmänna villkoret är förenat med straffansvar på samma sätt som i fråga om övriga villkor.

Gränsdragningen mot bestämmelserna om miljö sanktionsavgift

Enligt 30 kap. 1 § första stycket 3 miljöbalken skall en miljö sanktionsavgift kunna utgå vid åsidosättande av villkor. Regeringen har dock inte meddelat någon föreskrift om miljö sanktionsavgift för villkorsöverträdelser. Sådana överträdelser lämpar sig mindre väl för den sanktionsformen eftersom de ofta kräver bedömningar som inte passar in på de krav på enkelhet som avgiftssystemet förutsätter. Några svårigheter när det gäller gränsdragningen mot bestämmelserna om miljö sanktionsavgift finns alltså inte.

Övriga gränsdragningsfrågor

I den föreslagna bestämmelsen om otillåten miljö verksamhet räknas de förprövningsplikter upp som omfattas av straffansvar (29 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken). Den nu föreslagna bestämmelsen om brott mot villkor och liknande (29 kap. 4 § första stycket 2) är däremot inte avgränsad till att enbart gälla de verksamheter och åtgärder som räknas upp i första punkten. Miljö balkskommittén har menat att det finns villkor som meddelats i samband med prövningar av verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna i den nu föreslagna första punkten men som inte bör lämnas osanktionerade, t.ex. villkor om hur enskilda avlopp skall vara utformade. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning.

Miljö sanktionsavgift är normalt inte en möjlig sanktion för överträdelser av villkor och liknande eftersom ett konstaterande av sådana överträdelser ofta kräver bedömningar av ett slag som inte går att förena med kravet på enkelhet i systemet med miljö sanktionsavgift. Det finns därför ett behov av en straffrättslig sanktion.

Straffbestämmelsen om brott mot villkor och liknande bör gälla generellt när någon bryter mot en förutsättning som uttryckligen framgår av det tillstånd eller motsvarande som gäller i det enskilda fallet. Av den anledningen bör det straffbara området när det gäller villkor ha en vidare utformning än i fråga om brott mot förprövningsplikterna. Undantaget för ringa brott bör kunna tillämpas på överträdelser av villkor som inte framstår som straffvärda. Undantaget för ringa brott bör därför kvarstå när det gäller de nu ifrågakvarande brotten mot villkor och liknande bestämmelser.

Enligt 20 § förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer kan tillsynsmyndigheten besluta att särskilda villkor skall gälla för en verksamhet som har anmälts enligt gällande anmälningsplikt. Ett sådant beslut av tillsynsmyndigheten kan närmast jämföras med ett föreläggande om försiktighetsmått i det enskilda fallet med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Det finns i dag ingen bestämmelse om straff enbart på den grunden att någon bryter mot ett villkor i ett sådant föreläggande. För straffbarhet krävs att det är fråga om någon sådan gärning som avses i de mer allmänna straffbestämmelserna om t.ex. miljö brott och då kan en uttrycklig bestämmelse i ett föreläggande vägas in i bedömningen. Miljö balkskommittén har i denna del inte funnit skäl att föreslå någon ändring i den nuvarande ordningen. Regeringen delar denna bedömning.

Det har även mera allmänt framhållits att försiktighetsmått och förbud kopplade till verksamheter som omfattas av anmälningsplikt eller som

inte hör samman med förprovning i någon form bör omfattas av bestämmelsen om s.k. villkorsbrott. Detta skulle dock innebära en väsentlig utvidgning av det straffbara området och sådana gärningar som inte bör vara förenade med straffansvar skulle riskera att omfattas av bestämmelsen. Förelägganden kan förenas med vite. Särskilt viktiga försiktighetsmått för verksamheter kan också göras straffsanktionerade enligt 29 kap. 8 § miljöbalken om de utformas som generella föreskrifter av regeringen. Om villkor övrigt behöver vara straffsanktionerade, bör det i stället övervägas att införa tillståndsplikt för verksamheten eller i det enskilda fallet förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

7.7 Försvårande av miljökontroll

Regeringens förslag: Bestämmelsen om straff för *försvårande av miljökontroll* förtydligas och avgränsas till att avse att någon med uppsåt eller av oaktsamhet (1) lämnar oriktig uppgift i en handling som skall ges in till en myndighet och uppgiften från miljö- eller hälso-skyddssynpunkt har betydelse för myndighetens provning eller tillsyn, (2) bryter mot en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning eller liknande som kan skada människors hälsa eller miljön, (3) bryter mot en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening, (4) i fråga om en genteknisk verksamhet bryter mot en skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden, (5) bryter mot en skyldighet att anmäla en kemisk produkt till produktregistret, eller (6) bryter mot en skyldighet att underrätta om en kemisk eller bioteknisk produkts skadliga verkningar.

Av paragrafen framgår att det skall vara fråga om brott mot en handlingsregel i miljöbalken eller som regeringen har meddelat med stöd av balken.

Kravet på att en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet skall ha försvårats till följd av underlåtelsen eller den oriktiga uppgiften tas bort. Muntliga uppgifter undantas från det straffbara området. Beträffande punkterna (2)–(6) avskaffas undantaget för ringa brott.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens endast på så sätt att kommitténs förslag dels har en annan redaktionell utformning, dels i frågan om att lämna oriktig uppgift generellt omfattar handlingsregler i EG:s förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, medan enligt regeringens förslag de EG-regler som avses bör preciseras.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Naturvårdsverket* har efterlyst en tydligare avgränsning. *Umeå tingsrätt* har anfört att det åter bör övervägas om inte det är mera lämpligt att beteenden som skall bestraffas enligt 29 kap. 5 § andra stycket miljöbalken (motsvaras av 29 kap. 5 § 1 i regeringens förslag) beskrivs genom en hänvisning till de bakomliggande bestämmelserna. *Arbetsmiljöverket* har ifrågasatt begränsningen till yrkesmässig verksamhet. *Länsstyrelsen i Blekinge län* har ansett att det inte bör vara straffbart att låta bli att underrätta tillsynsmyndigheten om driftsstörningar i enlig-

het med 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, utan att en sådan underlåtelse i stället bör sanktioneras med miljö-sanktionsavgift. *Läkemedelsverket* har anført att dess verksamhetsregister, precis som produktregistret, utgör en viktig del av verkets tillsyn och att det därför är otillfredsställande att enbart produktregistret är straff-sanktionerat. *Sveriges Advokatsamfund* har tillstyrkt kommitténs förslag men menat att den nuvarande ordningen där det för straffbarhet krävs att underlåtenheten faktiskt försvårat tillståndsprövningen eller en tillsynsmyndighets verksamhet bör fortsätta att gälla. *Skogsindustrierna* har anført att det kriminaliserade området är omfattande och diffust och att det för straffbarhet bör krävas att en felaktig eller utelämnad uppgift skall föreligga vid den slutliga bedömningen av ärendet och ha lett till ett materiellt annorlunda beslut än vad som skulle blivit fallet om uppgiften varit korrekt.

Skälen för regeringens förslag

I 29 kap. 5 § miljöbalken straffbeläggs den som låter bli att lämna vissa underrättelser eller uppgifter eller som lämnar en oriktig uppgift. Den nuvarande regleringen är i viss mån vid och otydlig. Det är också oklart var gränsen går mellan den bestämmelsen och bestämmelsen om bristfällig miljöinformation. Reglerna överlappar varandra. Som Miljöbalkskommittén har konstaterat är det också svårt att utläsa vad som omfattas av straffansvar eftersom de specifika handlingsreglerna kan finnas på många olika ställen och vara meddelade av olika normgivare (riksdagen, regeringen eller förvaltningsmyndigheter). För att förtydliga det straffbara området och se till att det är de mest straffvärda fallen av bristande eller oriktigt uppgiftslämnande som omfattas av straffansvar bör bestämmelsen få en tydligare utformning och avgränsning.

Överlappningen i de nuvarande bestämmelserna om "försvårande av miljökontroll" och "bristfällig miljöinformation"

När det gäller gränsdragningen mellan de nuvarande 29 kap. 5 § och 6 § första stycket 1 innehåller båda bestämmelserna straffsanktioner för underlåtenhet att lämna uppgifter till myndigheter. Det som omfattas av ansvar är dels att inte ge in en handling med uppgifter som skall ges in enligt balken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken, dels att i en sådan handling lämna en oriktig uppgift eller utelämna en uppgift. Bestämmelserna omfattar inte uppgiftsskyldighet som följer av EG-förordningar eller av beslut i det enskilda fallet. Av förarbetena till miljöbalken framgår att 5 § avser brott mot uppgiftsskyldighet där en tillstånds- eller tillsynsmyndighets verksamhet försvåras medan 6 § omfattar straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet och det för straffansvar endast krävs att det typiskt sett blir svårare att bedöma riskerna för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen i 5 § omfattar både skriftliga och muntliga uppgifter medan bestämmelsen i 6 § är begränsad till skyldigheten att ge in handlingar.

Regeringen delar Miljöbalkskommitténs bedömning att bestämmelsen om försvårande av miljökontroll enbart bör omfatta uppgiftsskyldighet till myndigheter. Uppgifts- och informationsskyldighet i andra fall bör regleras i bestämmelsen om bristfällig miljöinformation. På så sätt för-

svinner den överlappning mellan 5 och 6 §§ som finns i dag. Bestämmelserna i 5 § bör omfatta uppgiftslämnande och underrättelser som har betydelse för myndigheternas verksamhet.

Oriktiga uppgifter

Regeringen anser, i likhet med Miljöbalkskommittén, att lämnande av oriktiga uppgifter bör vara straffbelagt i större utsträckning än i dag.

Kommittén har föreslagit att det straffbara området skall omfatta dels oriktiga uppgifter som svar på förelägganden i det enskilda fallet, dels oriktiga uppgifter i handlingar som skall ges in till myndigheter enligt EG-förordningar på miljörättens område.

När det gäller oriktiga uppgifter som svar på ett föreläggande i det enskilda fallet har uppgiftsskyldigheten lika stor betydelse som när uppgiften lämnas enligt en generell handlingsregel. Det är därför rimligt att straffansvaret omfattar även skyldigheten att lämna en uppgift enligt ett särskilt föreläggande om det (dvs. enligt en bestämmelse som har meddelats i det enskilda fallet). Att generellt straffbelägga oriktiga uppgifter som lämnas i enskilda fall skulle däremot föra för långt.

Beträffande kommitténs förslag att också omfatta oriktiga uppgifter i handlingar som skall ges in till myndigheter enligt EG-förordningar på miljörättens område, delar regeringen bedömningen att uppgifter som skall ges in till myndigheter i enlighet med krav i EG-förordningar också har en sådan betydelse att oriktiga uppgifter bör vara förenade med straffansvar. Till skillnad från kommittén anser dock regeringen att bestämmelsen inte bör utformas så att det straffbara området allmänt kopplas till EG-förordningar inom miljörättens område. En sådan allmän hänvisning till EG-förordningar på miljörättens område är för otydlig och oprecis. I stället bör det göras en precisering av vilka EG-förordningar och vilka bestämmelser i dem som omfattas av straffansvaret. Eftersom handlingsregler i EG-förordningar normalt behöver sanktioneras genom lagstiftningsåtgärder i medlemsstaterna, är det lämpligt att preciseringen görs av regeringen i förordningsform. I mycket stor utsträckning kan detta göras med stöd av bemyndiganden som redan finns i miljöbalken, t.ex. det generella bemyndigandet på kemikalieområdet att meddela föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (14 kap. 24 § miljöbalken). Detta gäller för de bestämmelser som nu finns i 29 kap. 8 § första stycket 25 och 26 miljöbalken. Med en sådan ordning blir det nödvändigt att i samband med varje ny EG-förordning göra de kriminalpolitiska överväganden som den föranleder.

För att åstadkomma ett tydligare avgränsat straffbart område är det, som kommittén har föreslagit, lämpligt att inskränka straffansvaret på så sätt att enbart skriftliga uppgifter omfattas av straffansvaret. En straffsanktion är inte heller ett rationellt medel för att förhindra att oriktiga uppgifter avges muntligt.

För straffbarhet bör det räcka att den oriktiga uppgiften har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn

För närvarande krävs för straffansvar att den oriktiga uppgiften försvårar en tillsynsmyndighets kontroll eller en tillståndsprövning. I förarbetena till miljöbalken anges inte närmare vad som avses med rekvisitet försvå-

rar, utan där konstateras enbart att om felaktiga uppgifter har lämnats eller uppgifter har utelämnats som har betydelse för tillståndet eller villkoren och detta upptäcks efter det att tillstånd, godkännande eller dispens lämnats, är gärningen självfallet straffbar eftersom tillståndsprövningen då har försvårats (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 308). Det som krävs är att det har blivit svårare att fatta ett riktigt beslut eftersom uppgiften varit felaktig eller saknats.

Straffvärdet är knutet till uppgiftens betydelse för exempelvis frågan om ett tillstånd skall ges eller hur centrala villkor behöver utformas för att uppfylla kraven i de allmänna hänsynsreglerna. Detsamma gäller på tillsynsområdet. Miljöbalkskommittén har föreslagit att det nuvarande kravet på att tillståndsprövningen eller tillsynsmyndighetens verksamhet har försvårats till följd av den oriktiga uppgiften skall ändras. I stället bör, enligt kommittén, en brottsförutsättning vara att de oriktiga uppgifterna har betydelse för en förprovning eller för bedömningar i tillsynen. Uppgifter av mer praktisk karaktär eller som inte har betydelse för myndighetens bedömningar kommer därmed att falla utanför det straffbara området. Regeringen anser att detta är en lämplig avgränsning.

Med begränsningen att den oriktiga uppgiften skall ha haft betydelse för provning eller tillsyn är det naturligt att detta förhållande måste ha rått vid den tidpunkt när själva bedömningen ägde rum. Att ställa krav på att beslutet skall ha blivit materiellt annorlunda, som Skogsindustrierna föreslagit, skulle inte medföra någon egentlig skillnad, utan enbart försvåra möjligheten att förutse vad som är straffbart.

Trots en avgränsning till uppgifter av betydelse kan även bagatellartade överträdelser komma att omfattas av den mer allmänt hållna bestämmelsen i den nu föreslagna paragrafen (29 kap. 5 § 1 miljöbalken). Ett undantag för ringa brott bör därför gälla för oriktiga uppgifter enligt den punkten.

Skyldighet att lämna uppgifter

Det är viktigt att fånga upp de centrala uppgiftsskyldigheter som har betydelse för myndigheternas möjligheter att vidta lämpliga åtgärder till skydd för miljön. För att tillstånd och villkor skall kunna utformas på ett lämpligt sätt, är det inte bara nödvändigt att de uppgifter som lämnas till myndigheterna är korrekta utan också att de får kännedom om sådant som de utan en uppgiftsskyldighet inte skulle få kännedom om. Sådana skyldigheter kan vara så betydelsefulla att de bör förenas med straffansvar. Detta gäller t.ex. nya rön om ett ämnes farlighet och upptäckter av förorenad mark.

Lämnandet av uppgifter som är förväntade och som kommer från kända verksamhetsutövare, t.ex. miljörapporter, kan lättare kontrolleras på annat sätt och har därför inte ett sådant straffvärde att det är nödvändigt att sanktionera dem med straff. Om en uppgiftsskyldighet behöver vara sanktionerad, kan i stället miljöstraffavgift vara ett lämpligt instrument. Den som inte ger in viss uppgift i samband med en ansökan bör inte heller omfattas av straff. Brister i ansökan tas om hand av lagstiftningen på andra sätt. Exempelvis har en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning i praxis lett till avvisning av ansökan (Miljööverdomstolens dom den 31 mars 2003 i mål M 3938-01).

Vissa skyldigheter att lämna uppgifter har en så stor betydelse för efterlevnaden av kontrollsystemet att de bör förenas med straffansvar. Straffbestämmelsen bör utformas så att det tydligt framgår vilka dessa uppgiftsskyldigheter är. Regeringen delar Miljöbalkskommitténs bedömning i frågan om vilka uppgiftsskyldigheter som bör omfattas. I paragrafen bör finnas en beskrivning av vad uppgiftsskyldigheten handlar om.

I fråga om verksamheter och åtgärder som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bör det vara förenat med straffansvar att bryta mot en föreskrift om skyldighet att underrätta tillsynsmyndighet om en driftstörning i verksamhet eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön. Det straffbara området bör avgränsas till sådana uppgiftsskyldigheter som regeringen har meddelat föreskrifter om. En sådan uppgiftsskyldighet är skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om driftstörningar enligt 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll. Det är mycket viktigt för miljö- och hälsoskyddet att egenkontrollen fungerar. Det är dessutom fråga om en överträdelse som i allmänhet föranleder bedömning av sådan karaktär att den inte hör hemma inom det mer summariska och schabloniserade förfarande som gäller för miljöskattionsavgifter. I den mån en uppgiftsskyldighet behöver vara straffsanktionerad på samma sätt, avser regeringen att i det fortsatta arbetet se till att skyldigheten framgår av någon av regeringens förordningar. Andra uppgiftsskyldigheter kan finnas i myndighetsföreskrifter.

Straffansvar bör också gälla överträdelser av bestämmelsen i 10 kap. 9 § miljöbalken om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening och överträdelser av skyldigheten att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer. Vidare bör, i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter, straffansvar gälla överträdelser av skyldigheten att anmäla kemiska produkter för registrering i produktregister. I fråga om det som Läkemedelsverket har anfört om det verksamhetsregister som avses i 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har utredningen inte visat att en motsvarande straffbarhet bör gälla. Slutligen bör överträdelser av bestämmelserna i 14 kap. 23 § miljöbalken om skyldighet att underrätta om skadliga verkningar i fråga om tillverkning eller utsläppande på marknaden av kemiska produkter och biotekniska organismer.

Med anledning av den begränsning av det straffbara området som nu föreslås bör förutsättningen att en underlåtenhet att lämna uppgift skall ha försvårat en myndighets verksamhet tas bort. Med den nu föreslagna preciseringen av straffbestämmelsen behövs inte längre någon möjlighet till undantag för ringa överträdelser (29 kap. 5 § 2–6).

7.8 Bristfällig miljöinformation

Regeringens förslag: Bestämmelsen om straff för *bristfällig miljöinformation* förtydligas och avgränsas till att enbart handla om information gentemot andra än myndigheter och gälla kemiska produkter och biotekniska organismer. Brotten avser att med uppsåt eller av oaktsamhet (1) bryta mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. miljöbalken i fråga om att dels klassificera produkter avseende hälso- och miljöfarlighet, dels följa föreskrifter som regeringen har meddelat om att märka eller lämna annan produktinformation, dels märka eller lämna annan produktinformation som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön, dels lämna oriktig eller bristfällig produktinformation, (2) bryta mot vissa specifika bestämmelser om märkning och produktinformation i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier samt (3) bryta mot en specifik bestämmelse om märkning i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel.

Straffskalan skärps. Överträdelser kan föranleda fängelse i upp till två år. Undantaget från straffbarhet för ringa fall avskaffas.

Ansvar för bristfällig miljöinformation skall inte dömas ut, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön. Ansvar för bristfällig miljöinformation skall inte heller dömas ut om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt den särskilda straffbestämmelsen i 29 kap. 9 första stycket 9 om innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens i följande avseenden. Enligt kommitténs förslag gäller straffbarhet enbart dem som tillverkar kemiska produkter, för in sådana produkter till Sverige eller för ut sådana produkter från Sverige, samt i vissa fall även dem som förpackar, packar om eller ändrar en produkts namn för vidare överlåtelse i eget namn. Kommitténs förslag innehåller en särskild bestämmelse om underlåtenhet att förse yrkesmässiga användare med säkerhetsdatablad eller i en sådan handling lämna oriktig uppgift. Kommitténs förslag innehåller ingen bestämmelse om brott mot märkningskrav i EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. *Naturvårdsverket*, *Arbetsmiljöverket* och *Göteborgs kommun* har ifrågasatt den av kommittén föreslagna avgränsningen av den personkrets som omfattas av straffansvar. Naturvårdsverket har bl.a. anfört att bestämmelsen kanske borde tas in i direkt anslutning till 29 kap. 3 § miljöbalken och att det kan vara vanskligt att straffsanktionera själva klassificeringsbedömningen på det sätt som kommittén har föreslagit eftersom det i stor utsträckning är en bedömningsfråga hur en kemikalie skall klassificeras. *Jordbruksverket* har instämt i att straffbestämmelsen om bristfällig miljöinformation inte bör omfatta genetiskt modifierade

organismer eller andra biotekniska organismer men anført att reglerna om märkning kopplade till genetiskt modifierade organismer bör vara sanktionerade t.ex. genom en annan bestämmelse i miljöbalken. Också *Naturvårdsverket* och *Läkemedelsverket* har anført att kravet på märkning av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer bör vara straffsanktionerat. *Arbetsmiljöverket* har invänt att 29 kap. 3 § om miljöfarlig kemikaliehantering är en mycket tveksam grund för sanktion gällande produktinformation om biotekniska organismer. *Svenskt Näringsliv* m.fl. har motsatt sig förslaget att slopa undantaget för ringa fall.

Skälen för regeringens förslag

Såsom nämnts i det föregående avsnittet bör gränsdragningsproblemen mellan bestämmelserna i 29 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken undanröjas. Bestämmelserna i 5 § bör handla om uppgiftsskyldighet mot myndigheter och 6 § om informationsskyldighet gentemot andra. Det finns också ett allmänt behov av att förtydliga det straffbara området och från bestämmelserna i 6 § utmönstra överträdelser som inte är sådana att de bör vara förenade med straffansvar.

Det bör vara möjligt att bestraffa den som bryter mot en skyldighet att se till att användare av olika produkter får tillräcklig information om dem för att kunna bedöma riskerna med dem, hantera dem på ett lämpligt sätt och vidta lämpliga försiktighetsåtgärder. Detta gäller framför allt kemiska produkter som cirkulerar i samhället och når många användare. Myndigheterna har inte samma kontroll över dessa produkter som över verksamheter och åtgärder som är förenade med krav på någon form av förprovning. De som tillverkar produkterna eller för ut dem på marknaden har ett ansvar för att klassificera produkterna med avseende på farlighet, göra riskbedömningar och se till att de som kommer i kontakt med produkterna får tillräckligt med information för att kunna vidta försiktighetsåtgärder och undvika skador.

Kommittén har mot denna bakgrund föreslagit att bestämmelsen om bristfällig miljöinformation skall begränsas till informationsplikt i olika former och till skyldigheten att klassificera kemiska produkter, dvs. att tala om vilken farlighetskategori som en produkt hör till.

Klassificeringen av kemiska produkter är en förutsättning för att korrekt information om produkterna skall kunna lämnas, t.ex. att de förses med relevant märkning. Ett brott mot skyldigheten att klassificera en kemisk produkt passar därför systematiskt väl in i den föreslagna bestämmelsen om bristfällig miljöinformation.

Skyldighet att lämna säkerhetsdatablad och att utföra olika typer av märkning finns i dag föreskriven i Kemikalieinspektionens föreskrifter. Kommittén har föreslagit att dessa regler skall flyttas upp på förordningsnivå för att kunna förenas med ett straffansvar som innehåller möjlighet att bestämma påföljden till fängelse. Regeringen delar denna bedömning. I den mån straffvärdet för ett brott mot dessa föreskrifter är sådant att det bör vara föremål för straffansvar, bör föreskrifterna finnas i förordningsform. I fall där straffvärdet är lägre men någon form av sanktion anses motiverad bör miljöstraffsavgift övervägas i stället.

De viktigaste reglerna om informationsskyldighet mot andra än myndigheter finns på kemikalieområdet. Det kan därför ifrågasättas om be-

stämmelsen inte borde införas i anslutning till 29 kap. 3 §. Enligt regeringens uppfattning är det dock lämpligt att ha regler om uppgiftsskyldighet i olika avseenden samlade i en särskild bestämmelse om bristfällig miljöinformation, dvs. i 29 kap. 6 §.

Den personkrets som bör omfattas av straffansvar

I frågan om vilka som skall ha ett straffrättsligt ansvar för informationskyldighet och klassificering har Miljöbalkskommittén föreslagit att ansvaret begränsas till dem som tillverkar produkter, för in produkter till landet eller för ut produkter ur landet. I fråga om informationsskyldighet har kommittén menat att ansvar även skall vila på den som förpackar, packar om eller ändrar produktens namn utan att ha tillverkat eller fört in produkten i landet.

Flera remissinstanser har ifrågasatt den föreslagna avgränsningen av den personkrets som omfattas av straffansvar. Den som hanterar kemiska produkter och som avser att dra ekonomiska fördelar av en sådan verksamhet, vilket exempelvis gäller för detaljistledet, bör också ha ett straffrättsligt ansvar för att kraven på miljöinformation är uppfyllda. Informationsskyldigheten är så viktig att ansvaret bör vara förenat med straffansvar. Enligt regeringens mening bör den personkrets som kan bli föremål för straffansvar vara vidare än den som kommittén har föreslagit. I den mån en viss gärning i det enskilda fallet är mindre straffvärd, kan detta beaktas vid straffmätningen. I stället bör den ansvariga personkretsen framgå av de olika handlingsreglerna om klassificering och märkning. Regeringen avser att i det fortsatta arbetet med föreskrifterna om produktinformation se till att ansvaret avgränsas till de personer som bör bära ansvaret.

Skyldighet att klassificera kemiska produkter och biotekniska organismer samt att märka en produkt eller lämna annan produktinformation bör omfattas av straffansvar

Miljöbalkskommittén har funnit att inte alla skyldigheter att märka eller lämna information bör omfattas av straffansvar. Enligt kommittén bör straffansvaret omfatta de åtgärder som syftar till att förmedla information om produkter som kan medföra särskilda risker om de inte används på rätt sätt. Föreskrivna skyldigheter att lämna s.k. säkerhetsdatablad och att märka med farosymbol, farobeteckning, riskfras eller annat varningsmärke är sådana viktiga skyldigheter som bör föranleda straff om de inte iakttas. Sådana skyldigheter framgår för närvarande av Kemikalieinspektionens föreskrifter. I den mån skyldigheterna bör vara förenade med straffansvar har kommittén därför föreslagit att de skall flyttas till någon av regeringens förordningar. Detsamma gäller reglerna om att klassificera produkter med avseende på produkternas farlighet.

Kommittén har alltså föreslagit straffansvar vid underlåten klassificering. Regler om klassificering finns i myndighetsföreskrifter och i EG-förordningar. Enligt regeringens mening är klassificeringen en mycket viktig förutsättning för en korrekt märkning av farliga produkter och därmed för det skydd för användarna som en korrekt märkning innebär. Att klassificera en produkt, dvs. att tala om vilken farlighetskategori produkten tillhör, är alltså en viktig del av produktinformationen. Skyldigheten att

klassificera bör därför vara förenad med någon form av sanktion. Kemikalieinspektionen har meddelat föreskrifter om klassificering och en bedömning av om klassificeringsskyldigheten har fullgjorts eller inte är inte alltid enkel. Miljösanktionsavgift är därför inte en lämplig sanktionsform. Överträdelser av bestämmelser om klassificering bör därför vara sanktionerade med straff.

I det fortsatta arbetet med föreskrifterna om klassificering och märkning avser regeringen att i en förordning ta in de handlingsregler som bör vara förenade med straffansvar.

Kosmetiska och hygieniska produkter

Frågan om märkning och innehållsförteckning av kosmetiska och hygieniska produkter behandlas i avsnitt 7.10. Där framgår att straffbestämmelserna om bristfällig miljöinformation inte bör omfatta kosmetiska och hygieniska produkter.

Produktinformation enligt EG-förordningar om export och import av farliga kemikalier och om tvätt- och rengöringsmedel

För närvarande straffbeläggs i 29 kap. 8 § första stycket 25 miljöbalken vissa överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier. Förordningen innehåller även viktiga och straffvärda skyldigheter vad gäller märkning och lämnande av säkerhetsdatablad. Underlåtenhet att följa dessa skyldigheter bör, som Miljöbalkskommittén har föreslagit, omfattas av straffansvar. En sådan bestämmelse bör införas i 29 kap. 6 §.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel finns en skyldighet att märka förpackningar. För denna skyldighet finns för närvarande ingen sanktion. Skyldigheten är av sådan vikt att den bör förenas med straffansvar och för att också efterleva förordningens krav på effektiva sanktioner bör en bestämmelse om straff tas in i 29 kap. 6 §.

Produktinformation om genetiskt modifierade organismer och andra biotekniska organismer

Bestämmelsen i 29 kap. 6 § miljöbalken omfattar i dag överträdelser av regler om märkning av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer och andra biotekniska organismer. Till skillnad från kemiska produkter hanteras de potentiellt riskfulla genetiskt modifierade organismerna i sådana gentekniska verksamheter som omfattas av krav på förprovning.

Miljöbalkskommittén har menat att de regler om märkning som är kopplade till genetiskt modifierade organismer inte kan likställas med de skyldigheter som gäller på kemikalieområdet och att straffbestämmelsen om bristfällig miljöinformation inte bör omfatta genetiskt modifierade organismer. Enligt kommittén gäller detsamma för biotekniska organismer.

Flera remissinstanser har invänt mot detta och anført att även dessa märkningsregler är så viktiga att de bör omfattas av sanktionsbestämmelser i miljöbalken eller annan lagstiftning. Regeringen delar remissinstansernas synpunkter.

Det behövs fortfarande en särskild straffbestämmelse som gäller brott mot en skyldighet att märka en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Straffvärdet är dock inte högre än att straffskalan bör stanna på böter. Straffbestämmelsen bör därför placeras i 29 kap. 9 §. Den paragrafen behandlas i avsnitt 7.10.

Regeringen konstaterar, liksom kommittén, att biotekniska organismer i dag används endast i ett fåtal fall och att situationen i fråga om dessa inte är densamma som för kemiska produkter som har en stor spridning och rörlighet ute i samhället. Det går dock inte att bortse från det skyddsintresse som ändå finns beträffande biotekniska organismer (vars hantering inte är reglerad på det sätt som gäller för genetiskt modifierade organismer). Överträdelser av regler om produktinformation avseende biotekniska organismer bör därför omfattas av bestämmelsen om bristfällig miljöinformation.

Straffskalan

Straffskalan för brottet bristfällig miljöinformation sträcker sig i dag från böter till fängelse i högst ett år. Maximistraffet för detta brott är med andra ord lägre än för de andra brotten mot kontrollsystemet. Någon närmare motivering till varför det skall vara på det sättet finns inte annat än att bestämmelsen i sin nuvarande utformning har ett vidsträckt tillämpningsområde. När bestämmelserna nu utformas på ett sätt som innebär att det är de centrala förpliktelserna som omfattas av straff blir det än mer angeläget justera straffskalan. Enligt förslaget skall straffansvaret omfatta de regler om produktinformation som har störst betydelse, dvs. information om produkter som medför särskilda risker om de inte hanteras på rätt sätt. Överträdelser av denna informationsskyldighet har ett lika högt straffvärde som de brott som avses i 29 kap. 3–5 §§. Straffskalan bör därför ändras och bestämmas till böter eller fängelse i högst två år.

Regeringen avser att i det fortsatta föreskriftsarbetet se över vilka handlingsregler som i dag föreskrivs på myndighetsnivå och som har ett så högt straffvärde att de i stället bör föreskrivas av regeringen och förenas med straffansvar enligt bestämmelsen om bristfällig miljöinformation.

Ringa brott

I och med att det straffbara området förtydligas och avgränsas finns det anledning att ifrågasätta behovet av ett undantag för ringa fall. En förutsättning för att fällas till ansvar enligt bestämmelsen om bristfällig miljöinformation är att informationsbristen skall ha varit ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skulle skadas. Detta innebär att överträdelser som saknar betydelse faller utanför det straffbara området. Regeringen avser att i det fortsatta föreskriftsarbetet särskilt se över och förtydliga handlingsreglerna om produktinformation så att det utöver detta inte behövs något undantag för ringa brott. Straffbestämmelserna i 29 kap. 6 § miljöbalken bör inte längre omfattas av ringaundantaget i 11 § första stycket.

7.9 Straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken

Regeringens förslag: De straffbestämmelser som tas in i andra paragrafer utgår ur straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken. En ny punkt förs in i paragrafen. Den avser sådana förbud mot fiske som får meddelas med stöd av 28 kap. 13 § och som för närvarande straffsanktioneras i 29 kap. 9 § första stycket 10 men som har ett sådant straffvärde att den bör omfattas av 8 §. Den nuvarande punkten om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet delas upp i två punkter. Vissa bestämmelser med lägre straffvärde flyttas till 9 §.

Paragrafen skall innehålla 12 punkter om straff för uppsåtliga eller oaktsamma (1) överträdelse av föreskrifter för totalförsvaret, (2) överträdelse av föreskrifter om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, (3) överträdelse av föreskrifter eller förbud mot utsläpp av avloppsvatten, (4) överträdelse av föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet, (5) vissa åtgärder i miljöriskområde, (6) överträdelse av skyldigheten att underhålla en vattenanläggning, (7) överträdelse av förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, (8) överträdelse av en bestämmelse om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller föreskrifter om utredningen vid en sådan verksamhet, (9) överträdelse av vissa föreskrifter om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet, (10) överträdelse av förbud mot dumpning eller förbränning av avfall, (11) överträdelse av bestämmelser om transport av avfall i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen samt (12) överträdelse av förbud mot fiske som har beslutats enligt 28 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen avser brott mot handlingsregler som finns i lagen, i föreskrifter som regeringen har meddelat eller i beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av lagen. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. För försök till brott mot förbudet om dumpning m.m. (punkten 10) döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Ansvar skall inte dömas ut enligt dessa bestämmelser, om ansvar för kan dömas ut bestämmelserna om miljöbrott i 1 §.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens endast på så sätt att regeringen har valt att föra vissa bestämmelser till 29 kap. 9 § miljöbalken och på några punkter har valt en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. *Naturvårdsverket* har instämt i att förslaget innebär att paragrafen blir tydligare. *Naturvårdsverket* har även lämnat synpunkter som hänför sig till de olika punkterna. De synpunkterna har inte betydelse för helhetsbilden av remissutfallet utan redovisas i sitt sammanhang i skälen för regeringens förslag. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har motsatt sig förslaget att låta punkt 27 avseende transport av avfall utgå eftersom det numera finns en ökad risk för illegala gränsöverskridande transporter av avfall och farligt avfall. Även *Riksåklagaren* har avstyrkt kommitténs förslag i denna del och anför att avfallsproblematiken är en stor och vik-

tig miljöfråga, att internationella illegala avfallstransporter är ett växande problem, att det inte får råda någon tvekan om smugglingslagens tillämplighet, att det bör observeras att smugglingslagen kräver grov oaktsamhet medan det enligt miljöbalken räcker med oaktsamhet samt att samhällets syn på allvaret i denna typ av gärningar inte får nedgraderas. *Länsstyrelsen i Hallands län* har framfört liknande synpunkter och menat att möjligheten att utdöma straff enligt miljöbalken bör kvarstå. *Tullverket* har påpekat att det för ansvar enligt smugglingslagen krävs grov oaktsamhet och att den som av oaktsamhet som inte är grov bryter mot en bestämmelse om import, export och liknande alltså inte gör sig skyldig till ett förfarande som kan medföra ansvar enligt smugglingslagen. Enligt *Tullverket* skulle kommitténs förslag innebära en avkriminalisering som inte kan ha varit avsedd. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anmärkt att det inte är fullständigt tydligt vilka handlingar på respektive område som avkriminaliseras, hur detta kommer att motsvaras av nya miljöstraffavgifter och hur denna förändring kommer att fungera i ett styrmedelsperspektiv. Föreningen har uttryckt oro över att det sker en allmän avkriminalisering utan närmare övervägande för varje särskild förpliktelse.

Skälen för regeringens förslag

För närvarande består straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken av 28 punkter. Den täcker en mängd olika områden, bl.a. artskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, kemikalier och förorenade områden. Paragrafen är svåröverskådlig. Den bör förtydligas. De punkter som rör områdesskydd, artskydd, kemikaliehantering, försvårande av miljökontroll och bristfällig miljöinformation och brott mot kontrollsystemet för miljöfarliga verksamheter bör i möjligaste mån flyttas till de särskilda paragraferna om sådana brott (detta gäller punkterna 2–5, 7–11, 16, 19–23, 25, 26 och 28).

Överträdelser av föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde (nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 6 miljöbalken). Såsom anförts i avsnitt 7.2 har dessa regler ett annat syfte än övriga områdesskyddsbestämmelser och avser områden som är utsatta för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. Syftet är inte att bevara en natur- eller kulturmiljö utan att på olika sätt motverka skador till följd av de föroreningar som föranlett att ett område har förklarats som miljöskyddsområde. Därför hör skyddet för miljöskyddsområden inte hemma bland de regler som rör områdesskydd i övrigt. Straffsanktionen av bestämmelser om miljöskyddsområde bör därför vara kvar i 8 §.

Naturvårdsverket har anförts att det kan finnas ett behov av att straffsanktionera även överträdelser av föreskrifter som länsstyrelsen har meddelat. En handlingsregel om försiktighetsmått för miljöskyddsområden som behöver kunna sanktioneras med straff bör, enligt regeringens mening, framgå av de föreskrifter som regeringen meddelar. Straffbestämmelsen bör ges en utformning med denna avgränsning av det straffbara området (punkt 2 i den föreslagna nya lydelsen). Regeringen avser att i

det fortsatta föreskriftsarbetet se till att de handlingsregler som behöver omfattas av straffansvar finns i någon av regeringens förordningar. Med en sådan ordning kommer föreskrifter som länsstyrelsen meddelar inte att vara förenade med straffansvar.

Överträdelser av förbud mot utsläpp av avloppsvatten

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 12). Miljöbalkskommittén har konstaterat att det i det enskilda fallet inte har meddelats något förbudsbeslut med stöd av 9 kap. 4 §, men att det i ett fall har meddelats ett sådant beslut med stöd av den tidigare gällande miljöskyddslagen.

I likhet med Naturvårdsverket anser regeringen att det faktum att bestämmelsen i 9 kap. 4 § miljöbalken har använts i liten utsträckning inte är ett tillräckligt skäl för avkriminalisering. Den kan få ökad betydelse i samband med de nya reglerna om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Straffbestämmelsen bör kvarstå (punkt 3 i den föreslagna nya lydelsen). Det bör uttryckligen framgå att straffbestämmelsen är avgränsad till föreskrifter eller förbudsbeslut som regeringen har meddelat.

Överträdelser av föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 13).

Bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet. Regeringen kan också, om det finns särskilda skäl, delegera rätten att meddela föreskrifter till en annan myndighet. Så har också skett och det finns ett antal föreskrifter utfärdade av Naturvårdsverket som innehåller bestämmelser som i dag straffsanktioneras genom bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 13.

Regeringen har utfärdat två bestämmelser med stöd av 9 kap. 5 §. De bestämmelserna finns i 12 och 16 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelsen i 12 § är ett förbud mot att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Förbudet gäller inte om det är uppenbart att utsläppet kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen i 16 § innebär krav på att ledningarna för en avloppsanordning för vattentoalett skall vara slutna om inte den kommunala nämnden har medgett något annat.

Miljöbalkskommittén har menat att de sistnämnda reglerna inte behöver omfattas av straff men att däremot en del av de regler som Naturvårdsverket har utfärdat och som avser genomförandet av EG-direktiv bör omfattas av straffansvar.

De föreskrifter som har meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken och som bör vara straffsanktionerade med fängelse i straffskalan bör, i

likhet med vad kommittén har ansett, föras in i någon av regeringens förordningar.

Kommittén har också föreslagit att regeringen i sina förordningar skall ange särskilt vilka handlingsregler som skall omfattas av det nu ifrågasvarande blankettstraffbudet. Det förslaget skulle innebära att en handlingsregel som regeringen har meddelat med stöd av det bemyndigande som anges i blankettstraffbudet skulle komma att omfattas av straffbudet endast om regeringen uttryckligen har angett detta. Enligt regeringens mening vore det en bättre lösning att i det fortsatta föreskriftsarbetet noggrant överväga vilka handlingsregler som behöver vara straffsanktionerade med fängelse i straffskalan och se till att de handlingsreglerna meddelas av regeringen.

Naturvårdsverket har anfört att det finns många föreskrifter utfärdade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken som är av en sådan teknisk karaktär att de passar bäst i myndighetsföreskrifter. Om sådana regler behöver omfattas av en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan, bör de, enligt regeringens mening, meddelas av regeringen. I de flesta fall är detta inte heller förenat med några särskilda svårigheter.

För överträdelser av vissa handlingsregler bör i stället miljöstraffsavgift övervägas som sanktionsform. Det är dock mycket viktigt att det inte sker en allmän avkriminalisering. Ett närmare övervägande måste göras för varje särskild förpliktelse. Regeringen avser att göra det i det fortsatta föreskriftsarbetet. Straffbestämmelsen bör kvarstå (punkt 4 i den föreslagna nya lydelsen). Det bör uttryckligen framgå att straffbestämmelsen är avgränsad till föreskrifter som regeringen har meddelat.

Straffansvar för vissa åtgärder i miljöriskområden

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet föreskrivna för miljöriskområde enligt 10 kap. 12 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 14). Miljöbalkskommittén har föreslagit att straffsanktionen skall behållas utom såvitt avser anmälningsplikt. Regeringen delar denna bedömning men anser att straffbestämmelsen bör utformas så att det tydligare framgår vilka förfaranden som omfattas (punkt 5 i den föreslagna nya lydelsen). Frågor om anmälningsplikt behandlas i avsnitt 7.5.

Skyldighet att underhålla vattenanläggning

Straffbestämmelsen i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 15 miljöbalken om brott mot skyldigheten att underhålla en vattenanläggning bör, som Miljöbalkskommittén har föreslagit, kvarstå med ett par redaktionella ändringar (punkt 6 i den föreslagna nya lydelsen).

Förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 17). Enligt bestämmelsen i 12 kap. 6 § har tillsynsmyndigheten möjlighet att ingripa med förelägganden eller förbud mot en verksamhet. Sådana beslut kan ha stor betydelse för naturmiljön.

Enligt regeringens mening finns det vissa situationer där även handlingsregler som anges i beslut i det enskilda fallet bör omfattas av straffansvar. Detta kan gälla inte minst villkor och liknande bestämmelser i tillstånd. Andra fall kan handla om områdesskydd eller förbud mot viss markanvändning i ett miljöriskområde. Beslut enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken tillhör också den typ av beslut i enskilda fall som vid överträdelse har ett sådant straffvärde att de bör vara förenade med straffansvar. Straffbestämmelsen bör kvarstå (punkt 7 i den föreslagna nya lydelsen).

Överträdelser av bestämmelser om utredning och försiktighetsmått meddelade enligt 13 kap. 8 eller 11 § miljöbalken

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 18).

Miljöbalkskommitténs förslag innebär att endast föreskrifter som har meddelats av regeringen skall omfattas av bestämmelsen och att straffansvar dessutom bara skall gälla för det fall regeringen därutöver särskilt har angett att en viss föreskrift skall omfattas av straffbestämmelsen. Kommittén har menat att reglerna i regeringsförfordningarna på området är alltför omfattande och otydliga för att vara straffsanktionerade. Enligt regeringens mening vore det, som framgått tidigare, en bättre lösning att i det fortsatta föreskriftsarbetet noggrant överväga vilka handlingsregler som behöver vara straffsanktionerade med fängelse i straffskalan, göra reglerna tydligt avgränsade och se till att de handlingsreglerna meddelas av regeringen.

Naturvårdsverket har anfört att även överträdelser av bestämmelserna om märkning och spårbarhet av genetiskt modifierade organismer enligt EG-förordningen 1830/2003 (Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG) bör vara straffsanktionerade i denna bestämmelse. Frågan om straff i förhållande till den förordningen behandlas i avsnitt 7.10. När det i övrigt gäller märkning av genetiskt modifierade organismer bör, enligt regeringens mening, överträdelser av föreskrifter om märkning som har meddelats med stöd av 13 kap. miljöbalken vara förenat med straffansvar på bötesnivå. En sådan straffbestämmelse föreslås därför ingå i 29 kap. 9 §.

Miljöbalkskommittén har föreslagit att hänvisningen till 13 kap. 8 § skall utgå och i stället föreslagit en hänvisning till 13 kap. 9 §. Bestämmelsen i 13 kap. 8 § avser krav på utredning som skall föregå användning, utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer. Ytterligare föreskrifter om utredning, som kan precisera bl.a. hur olika överväganden skall gå till, kan meddelas med stöd av 13 kap. 9 §. Regeringen anser att utredningskravet i 13 kap. 8 § bör vara förenat med straffansvar och att en hänvisning till det lagrummet därför bör finnas kvar i straffbestämmelsen. Det bör även göras en hänvisning till 13 kap. 9 §, som kommittén har föreslagit.

Den nuvarande straffbestämmelsen omfattar även föreskrifter om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 11 §. Bestämmelsen bör kvarstå men begränsas till sådana föreskrifter som regeringen har meddelat. För försiktighetsmått som avser sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av tillstånd enligt 13 kap. 12 § bör böter vara en tillräcklig sanktion och straffbestämmelsen i stället tas in i 29 kap. 9 §.

Det som nu sagts gör det lämpligt att i 29 kap. 9 § utforma straffbestämmelserna i två punkter (punkterna 8 och 9 i den föreslagna nya lydelsen).

Förbud mot dumpning eller förbränning av avfall till havs

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot förbud mot dumpning och förbränning av avfall till havs enligt 15 kap. 31 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 24). Förbudet är en del av internationella åtaganden och har också ett sådant straffvärde att straffbestämmelsen bör kvarstå (punkt 10 i den föreslagna nya lydelsen).

Transport av avfall i strid med EG-förordning

I dag gäller straffansvar för den som transporterar avfall i strid med rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 27 miljöbalken).

Miljöbalkskommittén har föreslagit att bestämmelsen skall utgå eftersom överträdelser omfattas av straff enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Flera remissinstanser har uttryckt oro för att en försvagning sker om bestämmelsen utgår. Regeringen instämmer i remissinstansernas kritik och konstaterar att det för ansvar enligt smugglinglagen krävs grov oaktsamhet medan det enligt den nu aktuella bestämmelsen i miljöbalken endast behöver vara fråga om oaktsamhet av normalgraden. Utrymmet för straffansvar för den som bryter mot EG-förordningen är således större enligt miljöbalken. I den praktiska tillämpningen tycks det dock råda en osäkerhet om miljöbalkens tillämpning i förhållande till smugglingslagen. Den frågan bör ses över särskilt. Regeringen finner inte att beredningen ger stöd för att nu låta straffbestämmelsen i miljöbalken utgå. Den bör alltså kvarstå (punkt 11 i den föreslagna nya lydelsen).

En ny punkt om överträdelser av förbud mot fiske

Miljöbalkskommittén har föreslagit att en helt ny punkt förs in i straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken. Den avser sådana förbud mot fiske som kan meddelas med stöd av 28 kap. 13 § och som för närvarande straffsanktioneras i 29 kap. 9 § 10.

Förbud mot fiske inom ett visst område kan meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller förebygga skador på det. Enligt förslaget skall straffkatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken bli en renodlad bötesbestämmelse. Straffvärdet av överträdelser av sådana förbud mot fiske som avses i 28 kap. 13 § är dock sådant att fängelse bör

ingå i straffskalan. Bestämmelsen har, som kommittén konstaterat, störst betydelse för vattenverksamhet och hade tidigare en motsvarighet i 8 kap. 4 § vattenlagen. Fiskeförbud nedströms ett vattenkraftverk där vandringsfisk blir stående är ett typiskt exempel på förbud som kan meddelas med stöd av bestämmelsen. Överträdelser av fiskeförbud kan ha en så skadlig inverkan på ett fiskbestånd att det motiverar fängelsestraff. Regeringen instämmer därför i förslaget att flytta straffbestämmelsen till 29 kap. 8 § (punkt 12 i den föreslagna nya lydelsen).

Bestämmelser som bör utgå ur paragrafen

Punkterna 2–5, 7 och 8 i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket miljöbalken gäller överträdelser av bestämmelser som har meddelats för områden som är skyddade enligt 7 kap. Regeringen föreslår nu att straffbestämmelser för överträdelser av handlingsregler som rör områdesskydd i stället skall omfattas av de särskilda bestämmelserna om brott och förseelse mot områdesskydd. Punkterna 2–5, 7 och 8 bör därför utgå ur 29 kap. 8 §.

Punkterna 9–11 omfattas enligt regeringens förslag av den nya paragrafen om artskyddsbrott. Punkterna bör därför utgå ur 29 kap. 8 §.

Punkt 16 omfattas enligt regeringens förslag av straffbestämmelserna om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 §. Punkten bör därför utgå ur 8 §.

Punkterna 19–23 omfattas enligt regeringens förslag av straffbestämmelserna om miljöfarlig eller olovlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 och 3 a §. Punkterna bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 25 innebär straffansvar för den som bryter mot en skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt angivna EG-förordningar, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier och rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen. Miljöbalkskommittén har föreslagit att bestämmelsen skall utgå. Till den del bestämmelsen avser skyldigheten att göra anmälan vid export av kemiska produkter har kommittén framhållit att en sådan överträdelse är straffbar enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) och att någon straffbestämmelse därför inte bör finnas i miljöbalken. Här kan den tidigare redovisade tveksamheten om skillnaderna i möjligheten att döma till ansvar enligt smugglingslagen och miljöbalken också göra sig gällande. Enligt regeringens mening är det dock inte nödvändigt att med en straffbestämmelse i miljöbalken säkerställa att även brott mot denna EG-förordnings anmälningsplikt kan sanktioneras med straff med stöd av miljöbalkens bestämmelser i de fall då ansvar inte kan utdömas enligt smugglingslagen. Beredningen har inte visat att det finns ett sådant behov. Till den del bestämmelsen avser uppgiftsskyldighet enligt EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier omfattas den, såvitt avser märkning och säkerhetsdatablad, av den nu föreslagna bestämmelsen om otillräcklig miljöinformation i 29 kap. 6 § miljöbalken. Att lämna en oriktig uppgift till en myndighet omfattas av straffbestämmelserna om försvårande av miljökontroll i 29 kap. 5 § miljöbalken. Uppgiftsskyldighet enligt EG-förordningen om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen bedöms inte längre behöva förenas med straffansvar eftersom tiden för redovisning till kommissionen gått ut och uppgifts-

skyldigheten nu endast handlar om uppdateringar. Eventuellt kan miljö-sanktionsavgift övervägas. I övrigt bedömer regeringen att miljö-sanktionsavgift är en lämplig sanktion för överträdelser av skyldigheter att lämna viss information enligt EG-förordningarna. Miljö-sanktionsavgift kan också övervägas för överträdelser av den nämnda anmälningsplikten. Regeringen kommer att ta hänsyn till detta i det fortsatta föreskriftsarbetet. Punkt 25 bör utgå ur 29 kap. 8 § miljöbalken.

Punkt 26 avser vissa överträdelser av bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Överträdelser av förbud enligt EG-förordningen omfattas av de nu föreslagna straffbestämmelserna om miljö-farlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § miljöbalken. Överträdelser av uppgiftsskyldigheten i EG-förordningens artikel 19 bör, som Miljöbalkskommittén har föreslagit, sanktioneras med miljö-sanktionsavgift. Punkt 26 bör utgå ur 29 kap. 8 § miljöbalken.

Punkt 28 omfattas av de föreslagna straffbestämmelserna om artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Punkt 28 bör utgå ur 8 §.

7.10 Straffkatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken

Regeringens förslag: Fängelse tas bort ur straffskalan i 29 kap. 9 § miljöbalken. I paragrafen samlas straffbestämmelser för överträdelser som bör kunna sanktioneras med böter men som inte lämpligen placeras i någon av de andra straffbestämmelserna. Ur paragrafen utgår straffbestämmelser som avser överträdelser som har ett så högt straffvärde att fängelse bör ingå i straffskalan eller som inte bör omfattas av straffansvar. För straffansvar krävs fortfarande att gärningsmannen handlat med uppsåt eller av oaktsamhet.

I paragrafen (1) avgränsas punkten om viss uppgiftsskyldighet som rör artskydd, (2) avgränsas punkten om föreskrifter till skydd för människors hälsa till att avse tomgångskörning och gatumusik, (3) förtydligas punkten om skötsel av jordbruksmark, (4) avgränsas punkten om särskilda föreskrifter för jordbruk till att avse gödselhantering, (5) införs en ny punkt om försiktighetsmått vid tillåten odling av genetiskt modifierade organismer, (6–8) införs tre nya punkter om märkning, spårbarhet och information m.m. avseende genetiskt modifierade organismer, (9) införs en ny punkt om innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter, (10) införs en ny punkt om information om tvätt- och rengöringsmedel, samt (11 och 12) förtydligas punkterna om att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning samla in och forsla bort avfall och om att lämna hushållsavfall till någon som inte har tillstånd att transportera bort det.

Ur paragrafen utgår de nuvarande punkterna om (1) föreskrifter om allmänhetens uppträdande, (2) föreskrifter om förbud mot djurhållning, (4) skyldighet att anmäla arbeten som kan skada fisket, (9) villkor för vilthägn och (10) förbud mot fiske.

Det skall inte dömas till ansvar enligt paragrafen om ansvar kan utdömas enligt bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 §.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommitténs förslag omfattar inte punkterna om genetiskt modifierade organismer eller punkten om tvätt- och rengöringsmedel. Kommitténs förslag innebär också att den nuvarande punkten 5 om föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark skall utgå.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Socialstyrelsen* har instämt i att den nuvarande punkten 2 bör utgå medan punkten 3 bör vara kvar då sådana förseelser kan medföra en påverkan på människors hälsa eller miljön som inte bör tolereras. *Naturvårdsverket* har avseende den nuvarande punkten 3 anfört att Miljöbalkskommittén inte har redovisat några övertygande skäl till varför överträdelser av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. 12 § miljöbalken skulle vara mindre straffvärda än andra sådana överträdelser på miljöbalkens område. Enligt verket bör det göras en närmare analys av straffvärdet för de olika typerna av överträdelser och vilka som skulle kunna omfattas av miljöstraffavgift. När det gäller den nuvarande punkten 7 har verket påpekat att det är svårt att se varför det i detta fall godtas att kommunen kan påverka det straffbara området.

Förslaget till reglering avseende gödselhantering (nuvarande punkten 6) bör, enligt *Naturvårdsverket*, övervägas noga så att inte överträdelser med samma straffvärde, t.ex. om hantering och spridning av gödsel, sanktioneras på olika sätt. *Riksåklagaren* har anfört att förslaget om gödselhantering kan få vissa oönskade konsekvenser eftersom klandervärd gödselhantering i rättstillämpningen sällan har ansetts utgöra miljöbrott eller vållande till miljöstörning. I stället har, enligt Riksåklagaren, brott enligt den nuvarande punkten 6 i 29 kap. 9 § miljöbalken bedömts strängt och förslaget om att enbart böter skall ingå i straffskalan kan därför ge signalen att lagstiftaren ser mindre allvarligt på sådana brott. *Jordbruksverket* har anfört att föreskrifter om spridning av gödsel meddelade med stöd av 12 kap. 10 § inte bör vara straffsanktionerade, utan att miljöstraffavgift vore tillräckligt. Verket har däremot anfört att bestämmelsen om lagringskapacitet av stallgödsel i 6 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket inte bör sanktioneras med miljöstraffavgift eftersom en bedömning av lagringsbehovet måste ske i varje enskilt fall. Den föreskriften bör, enligt verket, omfattas av straffbestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag

För närvarande innehåller 29 kap. 9 § miljöbalken en straffkatalog i elva punkter som i allt väsentligt är s.k. blankettstraffbud. De överträdelser som omfattas av paragrafen har ett lägre straffvärde än de överträdelser som anges i 29 kap. i övrigt. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i sex månader.

Det finns ett behov av en bestämmelse med enbart böter i straffskalan där sådana överträdelser kan placeras som har ett lägre straffvärde men där miljöstraffavgift inte bedöms som en tillräcklig eller lämplig sanktion och där överträdelserna inte kan kopplas till någon av de särskilda straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. En ren bötesparagraf behövs också med hänsyn till att myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter inte bör förenas med fängelsestraff. Allvarligare fall av brottslighet som i dag regleras i 9 § bör därmed flyttas till någon av de

andra paragraferna. Straffbestämmelserna i 9 § behöver också ges en tydligare avgränsning.

Överträdelser av föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 9 § 3). Enligt Miljöbalkskommittén är behovet av straffsanktioner för sådana överträdelser mycket begränsat. Kommittén har exempelvis pekat på bestämmelsen i 35 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om att det skall finnas tillräckligt med toaletter i byggnader där människor vistas en längre tid. Handlingsregler av denna typ följs, enligt kommittén, bäst upp genom tillsyn eller genom att förena dem med föreskrifter om miljöskaktionsavgift och någon straffbestämmelse behövs inte. Kommittén har dock ansett att det i två särskilt angivna fall finns ett behov av att förena överträdelser med straffansvar. Detta gäller föreskrifter om tomgångskörning och föreskrifter och beslut om begränsningar eller villkor för gatumusik.

Regeringen delar kommitténs bedömning att det finns regler på detta område där behovet av straff kan ifrågasättas och där andra medel är bättre lämpade. Tomgångskörning och gatumusik är företeelser som kan ha en så negativ omgivningspåverkan att straffvärdet för otillåtna sådana gärningar inte är försumbart. Det rör sig också om sådana överträdelser som är svåra att komma till rätta med genom andra former av ingripanden. Böter är en lämplig påföljd för sådana överträdelser. I övrigt bör, såvitt nu kan bedömas, överträdelser av bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken inte vara förenade med straffansvar. Tillsynsåtgärder liksom möjligheterna att föreskriva miljöskaktionsavgift bör ofta vara tillräckliga reaktioner från samhällets sida. Straffbestämmelsen bör avgränsas i enlighet med det nu sagda (punkt 2 i den föreslagna nya lydelsen av 29 kap. 9 §).

Överträdelser av föreskrifter om skötsel av jordbruksmark

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 9 § 5). Sådana föreskrifter har utfärdats av Jordbruksverket och syftar till att förhindra att natur- och kulturvärden i jordbruket förstörs.

Miljöbalkskommittén har funnit att i det fortsatta föreskriftsarbetet bör de nu ifrågavarande föreskrifterna om skötsel av jordbruksmark ses över och i möjligaste mån ersättas med föreskrifter om anmälningsplikt med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Med hänvisning till att överträdelser av sådana anmälningsplikter kan straffsanktioneras med stöd av 29 kap. 4 § och med hänvisning till att straff i övrigt inte är motiverat, har kommittén föreslagit att nuvarande punkt 5 skall utgå ur 29 kap. 9 §.

Som Statens jordbruksverk har påpekat, har det ännu inte meddelats några sådana föreskrifter om anmälningsplikt. I alla delar är det kanske inte heller möjligt eller lämpligt att ersätta de nuvarande föreskrifterna med föreskrifter om anmälningsplikt.

Därför bör straffbestämmelsen kvarstå. De föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet i 12 kap. 8 § miljöbalken är dock inte sådana att det är nödvändigt att föreskriva annat än bötesstraff. Straffbestämmelsen kan därför finnas kvar i 29 kap. 9 § i dess nya utformning som en ren bötesparagraf (punkt 3 i den föreslagna nya lydelsen).

I den mån en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, och därmed har ett högre straffvärde, är den anmälningspliktig enligt 12 kap. 6 § första stycket och därmed förenad med straffansvar enligt 29 kap. 4 §.

Överträdelser av särskilda föreskrifter om jordbruk meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 9 § 6). Utöver föreskrifter om djurantal kan det röra sig om försiktighetsmått för gödselhantering och om växtodling. Bestämmelser meddelade med stöd av bemyndigandet i 12 kap. 10 § miljöbalken finns i 6, 7 och 11 §§ förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. De handlar om utrymme för lagring av stallgödsel (6 §) och om lagringen som sådan (7 §) samt om att åkermark skall vara höst- eller vinterbevuxen (11 §).

Miljöbalkskommittén har föreslagit att bestämmelsen skall begränsas till att avse enbart föreskrifter om spridning av gödsel och att brott mot sådana föreskrifter i fortsättningen endast skall kunna bestraffas med böter. Flera remissinstanser har haft synpunkter på detta.

Handlingsregeln i 11 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket omfattas av föreskrifter om miljöskaktionsavgift. Den sanktionsformen är lämplig och överträdelser behöver därför, enligt regeringens mening, inte omfattas av straffansvar.

När det gäller gödselhantering omfattas 6 och 7 §§ förordningen om miljöhänsyn i jordbruket av föreskrifter om miljöskaktionsavgift trots att de också omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § miljöbalken. Regeringen delar Jordbruksverkets bedömning att överträdelser mot 6 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket är av en sådan karaktär att de passar mindre bra för miljöskaktionsavgift eftersom det inte är lätt att utan att göra en rad bedömningar enkelt slå fast att en överträdelse har skett. När det gäller 7 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket anser regeringen, liksom Miljöbalkskommittén, att även överträdelser mot den handlingsregeln bör vara förenade med straffansvar eftersom även här blir det fråga om bedömningar som inte är lämpliga inom ramen för systemet med miljöskaktionsavgifter.

Det är viktigt att se allvarligt på gödselhantering som riskerar att leda till skador i miljön. Bestämmelserna om gödselhantering är till för att skydda mot exempelvis övergödning av vattendrag. Om gödselhantering innebär utsläpp som genom förorening kan medföra skador omfattas de av straffbestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken. Eftersom den bestämmelsen effektiviseras med förslagen i detta lagstiftningsärende kan det inte anses bli en försvagning för miljöskyddet att göra punkt 6 i 29 kap. 9 § till en ren bötesbestämmelse (punkt 4 i den föreslagna nya lydelsen).

Även de föreskrifter som Jordbruksverket meddelar med stöd av regeringens bemyndigande enligt 12 kap. 10 § miljöbalken bör ofta vara före-

nade med någon form av sanktion. I vissa fall är miljöstraffavgift tillräckligt. Miljöbalkskommittén har ansett att de föreskrifter som bör vara förenade med straff bör meddelas av regeringen. Regeringen kommer att ta hänsyn till detta i det fortsatta föreskriftsarbetet.

Överträdelser av förbud eller föreskrifter om transport av avfall enligt 15 kap. 21 § miljöbalken

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 § genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 9 § 7).

Regeringen instämmer i Miljöbalkskommitténs bedömning att straff bör behållas för den som i strid med det kommunala transportmonopolet transporterar avfall men att det är tillräckligt med ett bötesstraff. Bemyndigandet i 15 kap. 21 § andra stycket miljöbalken ger regeringen möjlighet att i samband med föreskrifter om producentansvar meddela föreskrifter om att inte någon annan än producenten eller den producenten anlitar får ta befattning med transporten. Sådana föreskrifter finns i fråga om producentansvar för förpackningar och returpapper. Föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet bör även i fortsättningen vara förenade med straffansvar och det är tillräckligt med böter i straffskalan. Straffbestämmelsen bör finnas kvar (punkt 11 i den föreslagna nya lydelsen av 29 kap. 9 §).

Överträdelser av föreskrifter om borttransport av avfall meddelade med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 miljöbalken

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 25 § första stycket 2 miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 9 § 8).

Bemyndigandet i 15 kap. 25 § första stycket 2 miljöbalken ger möjlighet att meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall skall lämna det för borttransport till den som har tillstånd till sådan transportverksamhet eller är anmäld hos föreskriven myndighet. Regeln syftar till att förhindra att skadligt avfall tas om hand på ett felaktigt sätt och straffvärdet är sådant att straff bör följa på överträdelser av föreskrifter på detta område. Straffbestämmelsen bör finnas kvar men förtydligas till att avse situationer där avfall lämnas till någon som inte har erforderligt tillstånd för sådan transportverksamhet. Dessa är de fall som har störst betydelse för miljön (punkt 12 i den föreslagna nya lydelsen av 29 kap. 9 §). Regeringen avser att i det fortsatta föreskriftsarbetet ta hänsyn till det som Miljöbalkskommittén har anfört om tillstånds- och anmälningsplikt för transport av avfall.

Överträdelser av vissa bestämmelser i den s.k. CITES-förordningen

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot en skyldighet enligt den s.k. CITES-förordningen (rådets förordning [EG] nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem) att i ansökan eller annan handling lämna uppgifter om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 9 § 11 miljöbalken).

Straffbestämmelsen är otydligt avgränsad och bör förtydligas. Detta sker lämpligen genom att den artikel i CITES-förordningen som är aktuell anges uttryckligen i lagtexten och att det där anges vilka krav som avses. Enligt CITES-förordningens artikel 6.3 gäller en uppgiftsskyldighet som innebär att vid ansökningar om tillstånd eller intyg till införsel, export eller återexport informera om tidigare avslag i en medlemsstat. Straff bör finnas kvar för denna typ av överträdelse. Straffbestämmelsen bör placeras i 29 kap. 9 § (punkt 1 i den föreslagna nya lydelsen) och inte i bestämmelsen om försvårande av miljökontroll. Detta eftersom böter är en tillräcklig påföljd.

Överträdelser av föreskrifter om försiktighetsmått vid tillåten odling av genetiskt modifierade organismer

I dag gäller straffansvar för den som bryter mot särskilda föreskrifter om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 11 § miljöbalken (straffbestämmelsen finns i nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 18).

Enligt regeringens förslag till en ny utformning av 29 kap. 8 § miljöbalken kvarstår straffbestämmelsen där men är mer avgränsad och dessutom uppdelad i två punkter (punkterna 8 och 9). Eftersom fängelse ingår i den straffskalan har bestämmelsen avgränsats till att omfatta föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §. När det gäller försiktighetsmått vid sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av tillstånd enligt 13 kap. 12 § är dock straffvärdet inte sådant att fängelse behöver ingå straffskalan. En särskild straffbestämmelse för sådana överträdelser bör därför tas in i 29 kap. 9 § (punkt 5 i den föreslagna nya lydelsen). Förslaget till 29 kap. 8 § första stycket 9 har utformats i konsekvens med detta.

Överträdelser av föreskrifter om märkning av genetiskt modifierade organismer

I enlighet med vad som har redovisats i avsnitt 7.9 bör föreskrifter om märkning av genetiskt modifierade organismer som har meddelats med stöd av 13 kap. 18 § miljöbalken vara förenade med straffansvar på bötesnivå. En sådan straffbestämmelse bör tas in i 29 kap. 9 § (punkt 6 i den föreslagna nya lydelsen).

Tre nya punkter om överträdelser av vissa bestämmelser i EG-förordningar

Utöver det som nu har redovisats är det nödvändigt att införa straffbestämmelser om överträdelser av vissa handlingsregler i tre EG-förordningar. Det rör sig om dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG, dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer samt dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel.

I EG-förordningen om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer finns bestämmelser om spårbarhet och märkning som skall vara förenade med sanktioner. Enligt regeringens bedömning är bötesstraff en tillräcklig sanktion och en sådan bestämmelse bör tas in i 29 kap. 9 § miljöbalken (punkt 7 i den föreslagna nya lydelsen). Detsamma gäller överträdelser av vissa bestämmelser om information, identifiering och dokumentation i EG-förordningen om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer (punkt 8 i den föreslagna nya lydelsen av 29 kap. 9 § miljöbalken). Till den del dessa förordningar innehåller förbud och villkor för export omfattas de av straffansvar enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Vid oaktsamhetsbrott krävs det, som konstaterats ovan, för ansvar enligt smugglingslagen grov oaktsamhet medan det enligt miljöbalkens straffbestämmelser om överträdelser i samband med in- och utförsel är tillräckligt med oaktsamhet av normalgraden. I den praktiska tillämpningen tycks det, som också har framgått ovan, råda osäkerhet om miljöbalkens tillämpning i förhållande till smugglingslagen. Den frågan bör ses över särskilt och det kan därefter finnas anledning att återkomma med ytterligare straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken om brott mot bestämmelser i EG-förordningen.

Överträdelser av vissa bestämmelser i EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel omfattas av de nu föreslagna straffbestämmelserna i 29 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken. Den förordningen innehåller även en informationsskyldighet som bör vara sanktionerad med böter. En sådan straffbestämmelse bör ingå i 29 kap. 9 § (punkt 10 i den föreslagna nya lydelsen).

Kosmetiska och hygieniska produkter

Miljöbalkskommittén har föreslagit en ny punkt som medför straffrättsligt ansvar för den som bryter mot föreskrifter om innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter meddelade av regeringen med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken. Kommittén har också föreslagit att det i 29 kap. 9 § införs en straffbestämmelse för den som bryter mot föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 14 kap. 7 § genom att låta bli att göra en bedömning av kosmetiska och hygieniska produkters säkerhet för människors hälsa. Enligt kommitténs förslag är det tillräckligt att kunna sanktionera sådana överträdelser med böter.

Underlåtenhet att märka kosmetiska och hygieniska produkter eller att förse dem med innehållsförteckning, liksom att göra en bedömning av dessa produkters säkerhet för människors hälsa har ett sådant straffvärde att straff bör följa på en sådan överträdelse. Dessa typer av överträdelser skulle i och för sig kunna omfattas av straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § och bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 §.

I frågan om bedömning av kosmetiska och hygieniska produkters säkerhet för människors hälsa har Miljöbalkskommittén motiverat sitt förslag med att sådana produkter är avsedda att användas på kroppen och bör därför typiskt sett inte medföra samma risker som de kemiska produkter som regleras i straffbestämmelserna om bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 §. Vidare har kommittén anført att skyldigheter att göra en bedömning av kosmetiska och hygieniska produkters risker kan vara

undantagna från straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 §, medan andra typer av överträdelser som rör kosmetiska och hygieniska produkter däremot kan omfattas av straffansvar enligt 29 kap. 3 §. Enligt kommittén kan den som låter bli att vidta andra försiktighetsmått än bedömning och som därigenom orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor dömas för miljöfarlig kemikaliehantering, t.ex. om man använder förbjudna ämnen i kosmetiska och hygieniska produkter.

Kommitténs resonemang är inte övertygande. Kommitténs förslag innebär nämligen att själva riskbedömningen skall vara undantagen från straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering och enbart omfattas av bestämmelser om bötesstraff, medan t.ex. valet mellan att marknadsföra en hudkräm som innehåller ett mycket giftigt ämne eller en hudkräm som inte innehåller ett sådant giftigt ämne bör omfattas av straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering. I det enskilda fallet kan det vara i just riskbedömningen som man konstaterar att hudkrämen innehåller ett ämne som är giftigt. Även om ett felaktigt produktval också med kommitténs förslag skulle kunna sanktioneras enligt bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering, kan man inte bortse från möjligheten att den bedömningen görs (felaktig eller inte) att ämnena i en viss hudkräm inte utgör någon risk för människors hälsa. Frågan blir då under vilken straffbestämmelse en sådan bedömning skall prövas. Kommitténs förslag innebär alltså en otydlighet som inte bör tas in i lagtexten. Sådana riskbedömningar som avses i 14 kap. 7 § miljöbalken bör därför omfattas av de allmänna straffbestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 §.

I frågan om märkning och annan information om kosmetiska och hygieniska produkter delar dock regeringen kommitténs bedömning att det är tillräckligt med bötesstraff. En sådan straffbestämmelse om kosmetiska och hygieniska produkter bör därför tas in i 29 kap. 9 § (punkten 9 i den föreslagna nya lydelsen). För att undvika överlappande lagstiftning och att den strängare straffskalan i 29 kap. 6 §§ ändå blir tillämplig, bör det av straffbestämmelserna om bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 §§ uttryckligen framgå att de bestämmelserna inte avser fall som avses i 29 kap. 9 § 9.

Sådana handlingsregler som nu avses finns i föreskrifter som Läkemedelsverket har meddelat. Läkemedelsverket har uppgett att de har föreskrivit krav på bedömning av slutprodukters säkerhet för människors hälsa och även ställt krav på dokumentation som skall vara tillgänglig för verket. Dessa krav omfattas inte av sanktioner enligt förslaget men verket har menat att efterlevnaden av dessa krav kan hanteras med föreläggande och eventuellt vite.

Regeringen avser att i det fortsatta föreskriftsarbetet se över frågan om på vilken normgivningsnivå handlingsreglerna helst bör finnas.

Bestämmelser som bör utgå ur paragrafen

Punkt 1 i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 9 § miljöbalken avser överträdelser som omfattas av de föreslagna nya bestämmelserna om brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd. Punkten bör utgå ur paragrafen.

Punkt 2 i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 9 § innebär straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om förbud mot djurhållning. De

handlingsregler som berörs är föreskrifter om krav på tillstånd för djurhållning. Miljöbalkskommittén har förordat att straffbestämmelsen utgår. Regeringen delar kommitténs uppfattning att denna typ av tillståndsplikt inte är av sådan central betydelse för skyddet av miljö och hälsa att den bör vara förenad med straffansvar. Tillsynsmyndigheterna kan ingripa mot olämplig djurhållning på andra sätt. Vidare kan miljöstraffsavgift övervägas som sanktion för överträdelser. Punkten bör därför utgå.

Punkt 4 i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 9 § omfattas av den föreslagna nya lydelsen av 29 kap. 4 § om otillåten miljöverksamhet. Punkten bör utgå ur 9 §.

Punkt 9 i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 9 § innebär straffansvar för den som bryter mot nya eller ändrade villkor för vilthägn enligt 24 kap. 12 §. Miljöbalkskommittén har föreslagit att bestämmelsen utgår med hänsyn till att tillämpningsområdet är mycket litet och straffvärdet för överträdelser inte sådant att en straffbestämmelse är nödvändig. Om någon inte följer villkor som meddelats med stöd av 24 kap. 12 § finns möjlighet att ingripa med tillsynsåtgärder, t.ex. i form av vitesföreläggande. Regeringen delar kommitténs bedömning. Punkten bör utgå.

Punkt 10 i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 9 § omfattas av den föreslagna nya lydelsen av 29 kap. 8 § och bör utgå ur 9 §.

7.11 Ringaundantagen och åtalsprövningsregeln

Regeringens förslag: Ringa fall bör undantas från det straffbara området såvitt avser de nu föreslagna straffbestämmelserna i 29 kap. 2–3 a §§, 4 § första stycket 2, 5 § första stycket 1 och 7–9 §§ miljöbalken. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. Åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket bör utvidgas till att även omfatta gärningar som avses i 29 kap. 1–3 §§.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt kommitténs förslag omfattar ringaundantaget även straffbestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Stockholms tingsrätt* har avstyrkt förslaget att definiera vad som skall anses som ringa och anför att en legaldefinition av rekvisitet ringa på det sätt som föreslås strider mot traditionell lagstiftningsmetod och innebär en omotiverad begränsning av domstolarnas möjligheter att bedöma när en gärning skall anses vara ringa. *Enköpings tingsrätt* har ifrågasatt om det finns tillräckliga skäl att ta bort strafffriheten för vissa brott, t.ex. försvårande av miljökontroll i 29 kap. 5 §. Det finns, enligt tingsrätten, i fråga om alla typer av överträdelser situationer som vid en samlad bedömning framstår som så obetydliga eller ursäktliga att de inte bör leda till straffansvar. Tingsrätten har därför förordat att bestämmelsen om ringa fall skall gälla alla brott enligt kapitlet med det förtydligande som kommittén lagt in i andra meningen. *Länsstyrelsen i Hallands län* har anför att när det straffbara området stramas upp och görs mera tydligt kan man helt slopa ansvarsfrihet i ringa fall och, om den ändringen bedöms leda för långt, överväga en skrivning i 29 kap.

11 § jämförbar med den om ”uppenbart oskäligt” som gäller för miljö-sanktionsavgifter. *Svenskt Näringsliv* m.fl. har i fråga om åtalsprövnings-regeln anfört att det bör införas ett tydligt stopp för dubbla sanktioner genom en bestämmelse enligt vilken straffansvar inte skall dömas ut för gärningar som kan föranleda miljö-sanktionsavgift, att en sådan regel skulle öka förutsebarheten och minska arbetsbördan hos både tillsyns-myndigheter och åklagare samt att den sannolikt också skulle minska spänningen mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. *Emil-gruppen* (en samarbetsgrupp mellan tillsynsmyndigheter inom miljöom-rådet, åklagare och polis i Skåne) har föreslagit att begreppet ”ringa” skall tas bort från miljöbalkens straffbestämmelser eftersom det har tilläm-pats i en omfattning och på ett sätt som knappast var lagstiftarens avsikt.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av ett undantag för ringa brott

Enligt det s.k. ringaundantaget i 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken skall ansvar inte dömas ut för en gärning som avses i 3–10 §§ om brottet är att anse som ringa. I samband med miljöbalkens införande konstaterade regeringen att det inte är rimligt att varje regelöverträdelse, hur ringa den än är, skall leda till straffrättsligt ansvar (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 529 f.). Det här lagstiftningsärendet syftar till att göra miljö-rättens straffbestämmelser tydliga och väl avgränsade. Det har dock inte varit möjligt, eller ens lämpligt, att göra bestämmelserna så avgränsade att det inte längre skulle finnas något behov av att med ett generellt s.k. ringaundantag avgränsa det straffvärda området mer än vad som framgår av de olika straffbestämmelserna. I vissa fall kan det straffbara området omfatta även helt obetydliga företeelser och risker. För dessa måste det finnas en ventil som innebär att varje sådan företeelse inte behöver leda till ansvar.

När det gäller frågan om vilka brott enligt 29 kap. som bör omfattas av ringaundantaget har regeringen, i de fall det bedömts erforderligt, i be-handlingen av de olika straffbestämmelserna angett skälen för varför ett ringaundantag bör finnas eller inte.

Bedömningen av vad som är ringa brott

För att underlätta bedömningarna av vad som utgör ringa fall har Miljö-balkskommittén med en ny mening i lagtexten försökt precisera en nedre gräns för straffbarhet. Enligt kommittén har nämligen ringaundantaget fått en alltför vidsträckt tillämpning.

Av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 530) fram-går att ansvarsfrihet endast bör komma i fråga när gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffansvaret. För att uppnå en ökad tydlighet anser regeringen, i likhet med kommittén, att den avsedda avgränsningen bör komma till uttryck i lagtexten. Det finns inte heller någon anledning att befara att möjligheterna att bedöma en gärning som ringa begränsas på ett önskat sätt.

Åtalsprövningsregeln

Sedan den 1 september 2003 finns en åtalsprövningsregel i 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken. Den innebär att när miljöstraffsavgift kan tas ut och gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal endast väckas om det är påkallat från allmän synpunkt.

Miljöbalkskommittén har föreslagit att åtalsprövningsregeln skall finnas kvar eftersom det inte går att utesluta att det finns situationer där den kan behöva tillämpas trots den renodling av sanktionssystemet som eftersträvas. Kommittén har också övervägt om det vore lämpligt att införa en regel som helt sätter stopp för dubbla sanktioner genom att ansvar inte döms ut om gärningen kan föranleda miljöstraffsavgift. Kommittén har dock inte föreslagit en sådan lösning, utan menat att det finns en fara med en sådan regel eftersom den inte innebär någon flexibilitet och att den i vissa fall kan leda till mindre lämpliga resultat. Kommittén har därför förordat att åtalsprövningsregeln skall utvidgas till att omfatta även gärningar som avses i 29 kap. 1–3 §§. Regeringen har dock funnit att en regel som helt sätter stopp för dubbla sanktioner är lämplig när det gäller otillåten miljöverksamhet (avsnitt 7.5).

Det här lagstiftningsärendet är första ledet i arbetet med att förtydliga och avgränsa det straffbara området och att så långt som möjligt undvika dubbelsanktionering. Utgångspunkten bör vara att dubbla sanktioner inte skall kunna utgå för precis samma gärning. De ändringar som föreslås av straffbestämmelserna innebär att åtalsprövningsregeln kommer att bli aktuell i mindre utsträckning i framtiden. Det finns dock ett behov av att behålla åtalsprövningsregeln och att även låta den omfatta gärningar som avses i 29 kap. 1–3 §§. Eftersom åtalsprövningsregeln inte kan omfatta andra gärningsmoment än sådana som omfattas av föreskrifter om miljöstraffsavgift, bör det inte finnas någon risk att den tillämpas så att ett brott inte blir föremål för åtal enbart på den grunden att en miljöstraffsavgift kan utgå för ett litet delmoment i den gärning som konstituerar det brottet – det förhållandet att ett gärningsmoment kan föranleda miljöstraffsavgift innebär inte att åtal för en samlad gärning i sin helhet skall underlåtas.

7.12 Konsekvensändringar

Regeringens förslag: Till följd av de ovan föreslagna ändringarna i 29 kap. görs konsekvensändringar görs i 29 kap. 12 §, 13 § och 14 §.

Skälen för regeringens förslag: Med anledning av de ändringar som görs i de materiella straffbestämmelserna i 29 kap. måste konsekvensändringar göras i 29 kap. 12 §, 13 § och 14 § så att korrekta hänvisningar anges där.

8 Miljöbalkens hänsynsregler

8.1 Hänsynsreglernas struktur och bestämmelserna om att välja en lämplig plats

Regeringens förslag: Miljöbalkens regler om val av lämplig plats för en verksamhet eller åtgärd förtydligas och samlas i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Detta innebär att bestämmelsen om planöverensstämmelse i 16 kap. 4 § miljöbalken flyttas till 2 kap. Platsvalsregelns hänvisning till miljöbalkens portalparagraf tas bort.

De bestämmelser i miljöbalken som anger när hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas görs tydliga. Tillämpningsområdet utökas till att även avse anmälningssärenden som gäller miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet liksom vid anmälningar för samråd beträffande verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. I konsekvens med detta upphävs bestämmelsen i 1 kap. 2 §.

Dispositionen av hänsynsreglerna ändras så att de bättre återspeglar den prövningsordning enligt vilken reglerna normalt bör tillämpas. För att göra dispositionen tydligare införs nya rubriker i 2 kap.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt utredningsförslagen i denna del. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att det är bra att balkens hänsynsregler samordnas och att det är lämpligt att samla regler av betydelse för lokaliseringen. *Svenskt Näringsliv* m.fl. har anfört att det är olyckligt att stöpa om reglerna när tillämpningen börjat få viss stabilitet, men har ändå tillstyrkt förslaget då det bidrar till en bättre struktur. *Skogsindustrierna* har i huvudsak tillstyrkt förslagen, men framhållit att lokaliseringsregeln bör placeras tidigare och att det inte är nödvändigt att utöka tillämpningsområdet för 3 och 4 kap.

Luleå tekniska universitet har ställt sig positivt till att hänsynsreglerna samordnas och funnit det lämpligt att regler av betydelse för lokaliseringen samlas. Universitetet har anfört att det är bra om hushållningsbestämmelserna tillämpas även på anmälningsskyldiga verksamheter och att de bör utvidgas till att omfatta pågående markanvändning. Universitetet har anfört att 3 § (hänsynsregeln om försiktighetsmått) har en övergripande funktion och därför bör byta plats med kunskapskravet i 2 § samt att det i regeln om försiktighetsmått bör anges ”Vid val av försiktighetsmått skall särskilt beaktas de hänsynskrav som regleras i 3–6 §§”. Universitetet har vidare anfört att hela den ekonomiska bedömningen bör samlas i 7 § (skälighetsregeln). *Länsstyrelsen i Skåne län* har föreslagit att tillämpningen av platsvalsregeln i 16 kap. 4 § utvidgas till att avse även anmälningssärenden och att platsvalsregeln bör placeras före de övriga hänsynsreglerna. *Svenska Kommunförbundet* har efterlyst ytterligare klar-

lägganden bl.a. om i vad mån den föreslagna 2 kap. 6 a § är tillämplig även på redan befintlig verksamhet och vad som är konsekvensen av att den föreslagna bestämmelsen är knuten till ”verksamheter eller åtgärder som tar i anspråk mark- och vattenområden” jämfört med den nuvarande regeln i 2 kap. 4 § andra stycket som gäller val av plats för ”all verksamhet och alla åtgärder”.

Karlstads tingsrätt har bl.a. uttryckt tveksamhet angående förslaget att flytta bestämmelsen i 16 kap. 4 § till 2 kap. miljöbalken, eftersom detta bryter mot balkens systematik där bestämmelser som primärt riktar sig till prövningsmyndigheter finns i 16 kap. och bestämmelser som primärt riktar sig till verksamhetsutövare finns i 2 kap. *Lunds universitet* har ansett att formuleringen ”en lämplig plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet” är onödig eftersom det redan av formuleringen ”där ändamålet kan uppnås” följer att platsen skall vara lämplig. Universitetet har i fråga om den föreslagna ändringen i 2 kap. 7 § anfört att den föreslagna hänvisningen till endast 2–6 a §§ medför att bedömningen enligt 3 och 4 kap. inte längre underkastas någon skälighetsbedömning, vilket inte är förenligt med god miljöpolitik, god miljölagstiftning eller god juridik i allmänhet. *Stockholms tingsrätt* har haft synpunkter på rubriken Slutavvägning och menat att den är missvisande. *Helsingborgs kommun* har avstyrkt förslagen och anfört att 2 kap. miljöbalken är väl inarbetat, att det inte bör göras några ändringar i kapitlet som inte verkligen medför avgörande förändringar samt att förslagen inte är angelägna eller bidrar till klargörande.

Skälen för regeringens förslag

Miljöbalkskommittén har kommit fram till att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken redaktionellt bör komma till uttryck i lagtexten på ett sätt som är tydligare och bättre återspeglar den ”prövningsordning” som bör gälla när de tillämpas. Därför har kommittén föreslagit att några regler skall byta plats med varandra, att nya rubriker skall införas i kapitlet och att balkens regler om att välja en lämplig plats skall samlas. Även om utredningen inte har visat att den nuvarande strukturen har gett upphov till några tillämpningsproblem, finns det skäl att genomföra de förbättringar som förslagen innebär. Några avgörande invändningar mot detta har inte kommit fram i beredningen av ärendet.

Reglerna om val av plats

Miljöbalkens regler om val av plats – även den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken om planöverensstämmelse, dvs. regeln att miljöfarliga verksamheter inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) – har en central betydelse och bör samlas i 2 kap. miljöbalken. Miljöbalkskommittén har föreslagit att de delas in i tre paragrafer. Regeringen anser inte att det finns något behov av att dela upp platsvalsbestämmelserna på tre olika paragrafer. Den eftersträlvade tydligheten ökar om bestämmelserna finns i en och samma paragraf.

Beträffande det som *Lunds universitet* har anfört om att det är överflödigt att ange både att valet skall gälla en lämplig plats och en plats där ändamålet för verksamheten eller åtgärden kan uppnås, anser regeringen

att det visserligen kan sägas ligga i det senare uttrycket att platsen måste vara lämplig, men att det finns ett värde i att ange detta särskilt eftersom det understryker vikten av att välja en plats som passar för såväl ändamålet med verksamheten som för hälso- och miljöskyddsintresset, dvs. en så optimal plats om möjligt.

Platsvalsregeln gäller, liksom tidigare, inte enbart vid nyetablering men har naturligtvis mot bakgrund av den rimlighetsavvägning som skall göras enligt 7 § en mer framträdande roll vid prövning av nya verksamheter.

Verksamheter som är tillfälliga men som orsakar störningar som inte är av försumbar betydelse bör, i likhet med det som Miljöbalkskommittén har föreslagit, omfattas av reglerna om val av plats. Den nu gällande förutsättningen att verksamheten eller åtgärden skall ha viss varaktighet bör därför utgå. Bestämmelsen omfattar i sin föreslagna lydelse även verksamheter med begränsad varaktighet, t.ex. mobila krossverk, liksom verksamheter med kort varaktighet men med långvarig effekt som exempelvis muddring. Någon konsekvens av att den nuvarande formuleringen ”all verksamhet och alla åtgärder” inte återfinns i den föreslagna nya lydelsen blir det därför inte fråga om.

Hushållningsbestämmelserna bör tillämpas även på vissa anmälningssärenden

Miljöbalkskommittén har föreslagit att kopplingen mellan miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. och reglerna om val av plats i 2 kap. förtydligas. Enligt kommittén bör hushållningsreglerna utsträckas till att också omfatta anmälningssärenden och anmälningar för samråd beträffande verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Kommittén har funnit att det finns en motsägelse i den nuvarande regeln om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Enligt 1 kap. 2 § är tillämpningen av hushållningsreglerna inskränkt till frågor om områdesskydd enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9, 11 och 12 kap. samt regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap. Samtidigt sägs i 2 kap. 4 § att för verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområde skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 3 och 4 kap. Den bestämmelsen (2 kap. 4 §) skall enligt 2 kap. 1 § tillämpas vid prövning av frågor om tillåtelse, tillstånd, godkännande, dispens, villkor och tillsyn. Enligt den bestämmelsen har alltså hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. en vidare tillämpning än vad som anges i 1 kap. 2 §.

Kommittén har föreslagit att den inskränkning som anges i 1 kap. 2 § skall tas bort och att tillämpningen av hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. utökas. Enligt kommittén är detta en viktig förutsättning för arbetet med att göra fler av de verksamheter som i dag är förenade med krav på tillstånd anmälningsspliktiga i stället. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. bör tillämpas även vid prövning av verksamheter som är anmälningsspliktiga enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 §.

Bestämmelsen om hushållningsreglernas tillämpning behöver dock inte omfatta sådana anmälda verksamheter eller åtgärder som har kort varaktighet och kortvariga effekter. Detta följer av bestämmelsens formulering

att det skall vara fråga om ändrad mark- eller vattenområdesanvändning. Normalt förutsätts alltså en viss varaktighet, dvs. att verksamheten eller åtgärden, eller att effekten av verksamheten eller åtgärden, har en sådan varaktighet att det skall kunna anses vara fråga om en ändrad användning av ett mark- eller vattenområde. Det varken behövs eller bör särskilt anges i lagtexten att den inte gäller helt tillfälliga åtgärder eller verksamheter.

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § miljöbalken behövs inte

En följd av att i 1 kap. 2 § miljöbalken ta bort skrivningen om den inskränkta tillämpningen av hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. är att det i den paragrafen endast återstår en uppräkningslista av ett antal speciallagar enligt vilka 3 och 4 kap. skall tillämpas. Dessa speciallagar innehåller självständiga bestämmelser som gör kapitlen tillämpliga i de olika situationer som anges i speciallagarna. Något behov av att upplysa om dem i 1 kap. 2 § miljöbalken finns därför inte längre. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § kan därför upphävas.

Hushållningsbestämmelserna och pågående markanvändning

Luleå tekniska universitet har föreslagit att hushållningsreglerna skall tillämpas även när det gäller pågående markanvändning. Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken har sitt ursprung i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., som inte var avsedd att tillämpas på pågående markanvändning (prop. 1985/86:3 s. 14). Någon ändring i detta avseende gjordes inte vid miljöbalkens tillkomst. Utredningen har inte heller visat att det behöver göras någon ändring nu. Platsvalsregeln i 2 kap. miljöbalken bör därför inte göras tillämplig på pågående markanvändning.

Platsvalsregelns uttryckliga hänvisning till miljöbalkens portalparagraf

I likhet med vad Miljöbalkskommittén har funnit, bör det i regeln om val av plats inte göras någon uttrycklig hänvisning till miljöbalkens portalparagraf om balkens mål och tillämpning (1 kap. 1 §). Den bestämmelsen gäller för alla regler i balken. Att särskilt peka ut den i just detta sammanhang kan ge intrycket att portalparagrafen är mindre viktig i andra sammanhang.

Bestämmelserna om överensstämmelse med detaljplan och iakttagande av områdesbestämmelser bör ingå i regeln om val av plats

Enligt 16 kap. 4 § miljöbalken får ett tillstånd eller en dispens inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser som avses i plan- och bygglagen (1987:10). Miljöbalkskommittén har föreslagit att detta krav flyttas till reglerna om val av plats i 2 kap. miljöbalken. Karlstads tingsrätt har menat att detta bryter mot balkens systematik att hålla samman bestämmelser som riktar sig till samma adressat (16 kap. riktar sig till prövningsmyndigheterna).

Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken riktar sig till alla som tillämpar balken. Såväl prövningsmyndigheterna som de enskilda verksamhetsutövarna är alltså reglernas adressater. Bestämmelsen i 16 kap. 4 § har stor betydelse i frågan om var en planerad verksamhet kan bedrivas. För en

ökad tydlighet är det därför lämpligt att ta in bestämmelsen i anslutning till den allmänna platsvalsregeln i 2 kap.

Det finns för närvarande inget krav på att icke tillståndspliktiga verksamheter skall bedrivas i enlighet med detaljplan eller områdesbestämmelser. Utredningen har inte visat att det behöver göras någon ändring i det avseendet. Den nu aktuella bestämmelsen bör alltså inte, som Länsstyrelsen i Skåne län har föreslagit, utvidgas till att omfatta även anmälningfallen.

Rimlighetsavvägningen bör inte gälla tillämpningen av hushållningsreglerna eller frågan om planöverensstämmelse

Miljöbalkskommittén har föreslagit att vissa av de delmoment som ingår i valet av plats inte skall omfattas av den rimlighetsavvägning som skall göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Lunds tekniska universitet har riktat kritik mot förslaget att ta bort kopplingen mellan rimlighetsbedömningen och tillämpningen av 3 och 4 kap.

Före miljöbalkens tillkomst fanns regler om valet av plats i olika lagar utan någon möjlighet till rimlighetsavvägning motsvarande den som nu finns i 2 kap. 7 § miljöbalken. Utredningen har inte visat att det finns något behov av att ändra på detta. Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken har dessutom i flera avseenden en inbyggd flexibilitet som ger utrymme för avvägningar. Hänvisningen i 2 kap. 7 § till regeln om val av plats bör därför anpassas till den nu föreslagna nya lydelsen av 2 kap. 6 § så att den inte hänvisar till de nyinförda andra och tredje styckena (som innehåller kraven att vid val av plats dels tillämpa hushållningsreglerna i 3 och 4 kap., dels iakttä detaljplaner och områdesbestämmelser).

Nya rubriker och hänsynsreglernas inbördes placering

Miljöbalkskommitténs förslag att införa nya rubriker i 2 kap. miljöbalken syftar till att göra lagtexten tydligare genom att bättre återspegla den ”prövningsordning” som bör gälla när de allmänna hänsynsreglerna tillämpas.

I utredningen har det argumenterats för att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken borde inledas med reglerna om val av plats. Detta på grund av att en prövning ofta inleds med en tillämpning av plats och platsvalsregeln utgör ofta en självständig grund för ett beslut om att avslå en tillståndsansökan (om lokaliseringen är olämplig beviljas inte tillstånd). Det är dock mycket viktigt att framhålla de andra allmänna hänsynsreglernas centrala betydelse – de utgör självständiga regler som inte är tillämpliga bara i samband med prövning. Platsvalsreglerna är mer specifika för vissa verksamheter och åtgärder. De bör därför placeras efter de mer generella hänsynsreglerna.

Luleå tekniska universitet har föreslagit att regeln om försiktighetsmått placeras före regeln om att skaffa sig kunskap. Enligt regeringens mening, liksom Miljöbalkskommitténs, är kunskapskravet den grundläggande utgångspunkten för de övriga hänsynsreglerna – även för möjligheterna att uppfylla kravet om lämpliga försiktighetsmått. Kunskapsregeln bör därför inte byta plats.

Miljöbalkskommitténs val av rubriker är, med undantag för rubriken ”Efterbehandling”, formulerade på ett sätt som ger en god vägledning. Regeringen delar inte synpunkten från Stockholms tingsrätt att rubriken ”Slutavvägning” är missvisande. Efter en prövning som visat att övriga hänsynskrav är uppfyllda måste det alltid göras en slutlig bedömning av om verksamheten eller åtgärden kan orsaka en skada eller olägenhet i en sådan omfattning att verksamheten ändå inte kan tillåtas alternativt att regeringen trots ett sådant konstaterande kan tillåta den. Kommittén har föreslagit att rubriken ”Efterbehandling” placeras före den bestämmelse som handlar om avhjälpande av miljöskador (8 §). En sådan rubrik kan verka missvisande, eftersom paragrafen inte är begränsad till att enbart handla om efterbehandling. Rubriken bör därför lyda ”Ansvar för skadad miljö”.

Det nuvarande innehållet i 4 § (regeln om val av plats) bör placeras i 6 § och innehållet i nuvarande 6 § (produktvalsregeln) placeras i 4 §.

8.2 Hänsynsregel för den biologiska mångfalden

Regeringens bedömning: Den av Miljöbalkskommittén föreslagna hänsynsregeln till skydd för den biologiska mångfalden bör inte genomföras.

Miljöbalkskommitténs förslag innebär att en ny hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden skall föras in i 2 kap. miljöbalken.

Remissinstanserna: Enligt *Länsstyrelsen i Skåne län* bör lydelsen av den föreslagna nya hänsynsregeln breddas så att det klart framgår att paragrafen omfattar växt- och djurarter som är särskilt hänsynskrävande eller som är hotade, sällsynta eller i övrigt hänsynskrävande. Enligt *Naturvårdsverket* bör den föreslagna bestämmelsen breddas till att omfatta hotade eller annars särskilt skyddsvärda arter för att på så sätt inkludera även regionalt hotade arter, fridlysta arter, indikatorer m.m. *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien* har framfört att det är angeläget att de nya reglerna till skydd för den biologiska mångfalden även omfattar jord- och skogsbruket.

Karlstads tingsrätt har anfört att kommittén inte presenterat några skäl för att just hotade växt- och djurarter skall ha en särskild hänsynsregel. *Luleå tekniska universitet* har framfört att den föreslagna nya hänsynsregeln är motiverad som ett förtydligande av gällande rätt men att den ger ett svagare skydd i samband med täkter eftersom alla hänsynskrav skall vara rimliga enligt 2 kap. 7 §. *Stockholms universitet* har anfört att förslaget är för dåligt underbyggt för att kunna accepteras och att möjligheten att höja de allmänna kraven för miljöfarlig verksamhet till samma nivå som för täktverksamhet i stället för att sänka kraven för täktverksamhet borde ha övervägts. *Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen)* har befarat att den föreslagna hänsynsregeln kan tolkas som att växt- och djurlivet får ett svagare skydd i förhållande till vad som redan gäller enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. *Lunds universitet* har avstyrkt förslaget då det man i realiteten åstadkommer är att slopa det absoluta kravet att inte skada livsmiljöer för hotade arter vid täktverksamhet. Enligt universitetet leder förslaget till att hänsynsreglernas karaktär som allmän vägledning i

stället för rättsligt bindande kravregler förstärks. *Umeå tingsrätt* har anfört att det som är tänkt som ett förtydligande av gällande rätt snarast skapar förvirring. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagen*, har avstyrkt förslaget eftersom de av principiella skäl motsätter sig att nya hänsynsregler förs in enbart för att förtydliga redan gällande regler. *Lantbrukarnas riksförbund* och *Svensk Energi* har avstyrkt förslaget på den grunden att det redan i dag finns lagstiftning med stöd av vilken det går att ställa sådana krav som åsyftas med den föreslagna hänsynsparagrafen. *Skogsindustrierna* har poängterat att hänsynsreglerna bör vara allmänna och att om man öppnar upp för en särskild hänsynsregel för den biologiska mångfalden kan man i förlängningen tänka sig hänsynsregler för t.ex. klimatpåverkan, buller m.m. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att hela problematiken kring arters livsmiljöer bör analyseras och har avstyrkt förslaget eftersom det innebär en försvagning av gällande regelverk. *Svenska Kalkföreningen* har instämt i kommitténs förslag om att den särskilda regeln till skydd för hotade djur- och växtarter vid prövning av täktverksamhet skall utgå. Regeln är omotiverad och kan få förödande effekter för kalkindustrin. Begreppet försämrade livsbetingelser är inte lämpligt och det behövs ingen särskild regel till skydd den biologiska mångfalden. *Egendomsnämndernas samarbetsorgan* har motsatt sig förslaget och menat att om det skall genomföras måste det förenas med ett krav på att tillämpningen inte får leda till att pågående markanvändning för jord- och skogsbruk avsevärt försvåras.

Skälen för regeringens bedömning: Bestämmelserna om tillståndsprövning av täkter har nyligen ändrats med innebörden att täkter skall prövas enligt samma bestämmelser som andra miljöfarliga verksamheter (prop. 2004/05:129, bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312). En särbestämmelse som behölls men flyttades till 9 kap. 6 a § miljöbalken är bestämmelsen om att tillstånd inte får lämnas till en täkt om det kan befaras försämma livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. Miljöbalkskommittén föreslog i betänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124) att även denna särbestämmelse skulle tas bort och att täkter således även i detta hänseende skulle behandlas som andra miljöfarliga verksamheter. Först i betänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37) presenterade kommittén ett ersättningsförslag, nämligen att den särskilda behovsregeln för täkter skall ersättas av en särskild hänsynsregel i 2 kap. miljöbalken om biologisk mångfald som görs allmänt tillämplig på balkens område och således för alla miljöfarliga verksamheter. Enligt förslaget skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att motverka att verksamheten eller åtgärden leder till försämrade livsbetingelser för växt- och djurarter som är hotade. Förslaget att upphäva 9 kap. 6 a § och förslaget till ny hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden bör nu behandlas i ett sammanhang.

Den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken ger uttryck för den s.k. försiktighetsprincipen. Förenklat kan sägas att principen innebär att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att undvika att människors hälsa eller miljön utsätts för en olägenhet eller skada. Försiktigh-

hetsprincipen har aktualiserats i tidigare diskussioner i frågan om det behövs en särskild hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden. Regeringen framhöll vid införandet av miljöbalken och hänsynsreglerna att någon särskild regel avseende biologisk mångfald inte behövs eftersom det i skyddet för människors hälsa och miljön ingår skydd mot utarmning av den biologiska mångfalden (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 206). Miljöbalkskommittén har också konstaterat att den föreslagna regeln inte innebär någon ändring i sak, utan enbart ett förtydligande av vilka krav som redan gäller och nivån på kraven. Den föreslagna bestämmelsen skulle kunna fungera som en hjälpbestämmelse till 2 kap. 3 § genom att förtydliga skyddet för det som är särskilt hänsynskrävande.

Det är alltså möjligt att med stöd av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken kräva att verksamheter anpassas så att de inte försämrar livsbetingelserna för djur och växter. Detta gäller alla arter och livsmiljöer. Det är oklart i vilken utsträckning sådana krav verkligen har ställts. Kommittén har inte redovisat något konkret behov av den föreslagna regeln förutom att mer generellt förtydliga att skyddet för den biologiska mångfalden ingår i skyddet av miljön.

Skyddet för den biologiska mångfalden är centralt för regeringens miljöpolitik. Detta har bl.a. kommit till uttryck genom ett sextonde miljömål om biologisk mångfald (prop. 2004/05:150). I likhet med det som Vänersborgs tingsrätt har framfört anser regeringen att förtydligandet riskerar att tolkas, trots kommitténs intentioner, som att växt- och djurlivet får ett svagare skydd. Den föreslagna bestämmelsen riskerar även att skapa osäkerhet om hur skyddet enligt 2 kap. 3 § och den föreslagna bestämmelsen skall förhålla sig till varandra.

Den särskilda regleringen av täkter infördes i samband med miljöbalken. Av de regler om tillståndsprövning av täkter som gällde före miljöbalkens införande framgick inte vilka slags överväganden som skulle göras. Däremot framgår av praxis att det vid prövning av täkter gjordes en intresseavvägning där behovet av tækten vägdes mot hänsynen till naturmiljön. I förarbetena till miljöbalken konstaterade regeringen att prövningen av täkter bör ske mot bakgrund av en intresseavvägning och att en prövningsregel som ger uttryck för hur denna avvägning skall göras därför borde föras in i miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 380). Den nu gällande särskilda bestämmelsen om täkter (nuvarande 9 kap. 6 a § miljöbalken) sammanfattar alltså vad som redan innan balkens ikraftträdande gällde enligt praxis, dock med en tydligare betoning av intresset av att bevara den biologiska mångfalden (a. prop., Del 2, s. 146). Regeringen har även senare sagt att det finns anledning att ha vissa särregler för täkter, eftersom dessa i olika avseenden skiljer sig från övriga miljöfarliga verksamheter (prop. 2004/05:129, s. 76).

Behovsprövningsregeln för täkter är en avvägningsregel, inte en akt-samhetsregel, och den har snarare likheter med stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. En prövning måste göras i varje enskilt fall av om behovet av materialet är större än den skada som tækten kan befaras orsaka. Ett tillstånd får inte lämnas om tækten kan befaras försämrade livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsyns-krävande. Typiskt för täkter är bl.a. att det material som skall utvinna-s ofta är ändligt och att det i vissa delar av landet finns mycket begränsad tillgång på detta. Möjligheten att i samband med tillståndsprövningen

pröva alternativa lokaliseringar är också begränsad, eftersom materialet endast finns på vissa platser. En täktverksamhet är dessutom sådan att de skador som riskerar att orsakas av verksamheten är omöjliga att reparera. Sammantaget innebär det anförda att det finns ett behov av en särskilt stark skyddsregel när det gäller täkter.

Kommitténs förslag innebär att den nuvarande avvagningsregeln tas bort och ersätts med en hänsynsregel för den biologiska mångfalden. Det finns, som många remissinstanser har pekat på, en risk att den föreslagna mer allmänna regeln skulle medföra en försvagning. Förslaget om en allmän hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden bör därför inte genomföras.

9 Normgivning enligt 7 kap. miljöbalken

Regeringens bedömning: Det bör göras en särskild översyn av normgivningsbemyndigandena i 7 kap. miljöbalken.

Miljöbalkskommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att normgivningsbemyndigandet i 7 kap. 30 § första stycket andra meningen miljöbalken skall ändras för att uppfylla regeringsformens krav. Kommittén har också pekat på behovet av en översyn av normgivningsbemyndigandena i 7 kap.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget. *Karlstads tingsrätt* har dock ansett att det i lagtexten bör stå kommuner och inte kommunen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 7 kap. 30 § första stycket andra meningen miljöbalken får en kommun meddela föreskrifter i sådana områden som kommunen skyddar enligt bestämmelser i 7 kap. Sådana föreskrifter kan avse rätten att färdas och vistas inom ett område och om ordningen i övrigt. En översyn av bemyndigandenas utformning behöver göras eftersom de kan behöva användas för att meddela föreskrifter om åligganden för enskilda och ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. En ändring av 7 kap. 30 § bör anstå till dess en sådan översyn har gjorts.

10 Miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken

Regeringens förslag: Miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken omfattar villkor och andra bestämmelser i ett tillstånd, ett godkännande eller en dispens och även om domen eller beslutet är ett resultat av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § miljöbalken eller 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Motsvarande gäller i fråga om domar och beslut om lagligförklaring enligt 17 kap. lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har anfört att lagtexten bör förtydligas ytterligare för att det klart skall framgå att rätten att överklaga även omfattar villkor som inte har föreskrivits. *Stockholms tingsrätt (miljödomstolen)* har påpekat att även 24 kap. 3 § miljöbalken bör omfattas. *Uppsala universitet* har anfört att bestämmelsen bör formuleras så att den täcker alla frågor som kan prövas i ett tillståndsmål och inkludera 22 kap. 26 § och 24 kap. 3 §. *Luleå tekniska universitet* har anfört att det, mot bakgrund av praxis, finns anledning att noga utforma lagtexten i överensstämmelse med 24 kap. 5 och 8 §§. *Naturvårdsverket* har anfört att det också bör förtydligas att miljöorganisationer har rätt att överklaga omprövningar som skett till följd av 24 kap. 2, 3 och 6 §§. *Svenska Naturskyddsföreningen* har ifrågasatt detaljeringsgraden och anfört att huvudregeln bör vara att miljöorganisationer får överklaga domar och beslut enligt balken, men med vissa väl motiverade undantag. *Svensk Energi* m.fl. har avstyrkt de föreslagna ändringarna såvitt avser 7 kap. 14–16 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och 28 § lagen om införande av miljöbalken.

Flera remissinstanser, däribland *Stockholms* och *Uppsala universitet* samt *Naturvårdsverket*, har anfört att det behövs ytterligare åtgärder för ett fullständigt genomförande av Århuskonventionen. Exempelvis gäller detta kriterierna för miljöorganisationers talerätt, möjligheterna för miljöorganisationer att överklaga regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken, tillsynsbeslut i allmänhet och beslut om att inte inleda omprövning i synnerhet. *Svenska Naturskyddsföreningen* har framfört liknande synpunkter och särskilt betonat Århuskonventionens syfte och vikten av att tillämpningen av konventionen blir generös. *Svensk Energi* m.fl. har framhållit de krav som ställs på miljöorganisationer för att de skall vara taleberättigade och vikten av att dessa efterlevs.

Skälen för regeringens förslag

Med miljöbalken fick miljöorganisationer en generell rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Bakom förslaget fanns bl.a. tankar om att stärka enskildas och organisationers engagemang genom att ge dem ökat inflytande vid miljörättsliga prövningar. Regeringen ansåg vidare att det främst är miljöorganisationernas rätt att överklaga som har betydelse för att öka deras inflytande.

I 16 kap. 13 § miljöbalken utgör formuleringen ”domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk” avgränsningen av det område inom vilket det är möjligt för miljöorganisationer att överklaga. I propositionen om miljöbalken angavs att en förening skulle ha rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens men att denna rätt inte omfattade fristående processuella frågor (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 213). Eftersom det ansågs uteslutet att låta miljöorganisationer överklaga samtliga domar och beslut enligt miljöbalken, t.ex. domar i brottmål eller tvister mellan två parter, bedömdes det nödvändigt att närmare precisera vilka typer av domar och beslut som

skulle få omfattas av överklaganderätten (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 490). Resonemangen resulterade i den formulering som nu finns i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Rättspraxis

Innebörden av uttrycket ”tillstånd, godkännande eller dispens” har sedan miljöbalkens ikraftträdande varit föremål för domstols prövning vid ett antal tillfällen och tolkningen av formuleringen har visat sig vara mycket snäv.

I ett tidigt avgörande kom Högsta domstolen fram till att bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken inte omfattade en fråga om lagligförklaring av en befintlig dammanläggning där domen i målet överklagades av Naturskyddsföreningen i Värmland. Domstolen konstaterade att en lagligförklaring, ”även om prövningen ofta är likartad med den som sker i ett tillståndsärende”, inte kunde hänföras till tillstånd, godkännande eller dispens och avvisade därför föreningens talan (NJA 2001 s. 279).

Ett annat avgörande där formuleringen i 16 kap. 13 § varit föremål för prövning är en dom från Miljööverdomstolen avseende en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken av vattenregimen för sjön Östen. Domstolen avvisade Sveriges ornitologiska förenings överklagande. Beslutet motiverades med att eftersom föreningen enligt 24 kap. 7 § miljöbalken inte hade rätt att initiera omprövning hade den inte heller någon rätt att överklaga en dom angående en sådan fråga (Miljööverdomstolens dom den 4 juli 2003 i mål nr M 7741-02). Domen har inte prövats av Högsta domstolen.

Ett avgörande som har varit föremål för sådan prövning handlade om förlängd arbetstid. Högsta domstolen ansåg i det fallet att en miljöorganisation inte har rätt att överklaga en dom avseende förlängd arbetstid för tillstånd att uppföra och driva ett naturgaseldat kraftvärmeverk. Miljööverdomstolen hade i sina skäl anfört att eftersom domstolen endast hade möjlighet att föreskriva nya eller strängare villkor men inte kunde göra någon förnyad tillåtlighetsprövning kunde avgörandet inte hänföras till tillstånd, godkännande eller dispens. Utan egna skäl fastställde Högsta domstolen Miljööverdomstolens beslut att avvisa Naturskyddsföreningens i Göteborg överklagande (Högsta domstolens beslut den 29 december 2004 i mål Ö 1766-04).

Tillstånd m.m.

Enligt Århuskonventionen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EGT L 156, 25.6.2003, s. 17, Celex 32003L0035) skall miljöorganisationer ha möjlighet att överklaga ett beslut om tillstånd. Det är därför nödvändigt att fastställa vad som kan utgöra ett sådant beslut och därmed vad som ryms i uttrycket ”tillstånd”. Vid en tolkning av tillståndsbegreppet måste det beaktas att ett tillstånd även omfattar de villkor som utgör förutsättning för tillståndet och som är en oskiljaktig del av det. Detta konstaterade regeringen i propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65

s. 89). Ett sådant synsätt följer även av IPPC-direktivets definition av begreppet tillstånd av vilket det klart framgår att tillstånd ges på vissa villkor (artikel 2.9).

Att bedöma tillståndsfrågan utan att samtidigt beakta de villkor som är nödvändiga för att det skall vara möjligt att ge ett tillstånd måste anses uteslutet. Villkoren utgör förutsättningen för att verksamhet skall få bedrivas enligt tillståndet. Med tillstånd måste alltså förstås inte enbart att en verksamhet har fått ett tillstånd utan givetvis hela den reglering som kommer till uttryck i tillståndet, dvs. de villkor eller bestämmelser som tillståndet består av.

I förarbetena till miljöbalken diskuterades (som angetts ovan) begränsningar av talerätten, vilket resulterade i den text som finns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Vare sig lagtextens utformning eller det som sagts i förarbetena skulle ha behövt medföra den snäva tolkning som rättspraxis gjort i frågan om vad som är ett tillstånd. Domstolarnas snäva tolkning gör det nödvändigt att förtydliga texten i 16 kap. 13 § miljöbalken så att det klart framgår att även de bestämmelser som finns i ett tillstånd omfattas av miljöorganisationernas rätt att överklaga. Detta är nödvändigt eftersom Århuskonventionen och EG-direktivet om allmänhetens deltagande ställer krav på en sådan överklaganderätt. Den snäva tolkning av tillståndsbegreppet som gjorts i praxis är inte förenlig med konventionen och direktivet.

Även frågan om miljöorganisationer har rätt att överklaga en dom eller ett beslut när ett tillstånd varit föremål för omprövning har, som angetts ovan, prövats i praxis och då besvarats nekande.

Det måste anses vara klart att en dom genom vilken ett tidigare tillstånd har omprövats också den utgör en tillståndsdom som enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen skall kunna överklagas av miljöorganisationer (jfr också 24 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken som innebär att en omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut i rättskraftshänseende). En miljöorganisation som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken skall därmed ha rätt att överklaga en sådan dom. Att miljöorganisationer inte kan initiera en omprövning skall inte ha någon betydelse för frågan om överklagande. Inte heller i andra situationer är för övrigt miljöorganisationernas möjlighet att inleda mål och ärenden en förutsättning för deras rätt att överklaga. Med sin nuvarande utformning tycks 16 kap. 13 § miljöbalken visserligen täcka denna situation, men eftersom bestämmelsen tolkats på motsatt sätt av domstol behöver regeln förtydligas. Precis som i fråga om villkor är det, för att Sverige skall kunna leva upp till Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens deltagande, nödvändigt att se till att lagstiftningen försäkrar att miljöorganisationer har denna möjlighet (prop. 2004/05:65 s. 90).

Det har från remisshall framförts synpunkter på att det remitterade lagförslaget behöver kompletteras i vissa avseenden. Regeringen instämmer i detta och menar att även en dom eller ett beslut som är ett resultat av en prövning enligt 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § miljöbalken utgör dom eller beslut om tillstånd, godkännande eller dispens och att det därför klart skall framgå av lagtexten att dessa omfattas av överklaganderätten i 16 kap. 13 §. Detta gäller även domar enligt 22 kap. 26 §. Bland annat Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) har ansett att det måste framgå av

lagtexten att miljöorganisationers rätt att överklaga också omfattar villkor som inte meddelats men som organisationen anser vara nödvändiga. Enligt regeringens uppfattning måste emellertid en sådan situation i praktiken omfattas av möjligheten till överklagande av själva tillståndet. Om en dom om tillstånd enligt miljöorganisationens mening saknar ett villkor kommer organisationen självfallet att överklaga tillståndsdomen och inte enbart avsaknaden av ett villkor. För att undvika den problematik med olika terminologi i bestämmelserna i 24 kap. som Luleå tekniska universitet pekat på är det lämpligt att formulera lagtexten i 16 kap. 13 § på ett sådant sätt att den knyter an till den prövning som skall ske enligt respektive bestämmelse.

När det gäller lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har Svensk Energi m.fl. anfört att endast en tillståndsdom eller ett beslut som är resultatet av en prövning enligt 7 kap. 13 § bör omfattas av miljöorganisationernas överklaganderätt. Regeringen konstaterar att den omprövning som äger rum enligt 7 kap. 13–14 och 16 §§ resulterar i en dom eller ett beslut som är ett tillstånd. Dessa bestämmelser måste därför omfattas av överklaganderätten. När det däremot gäller 15 § är omprövningen begränsad till bygde- eller allmän fiskeavgift och kan inte anses resultera i en dom eller ett beslut om tillstånd. Beslut enligt 7 kap. 15 § behöver därför inte ingå i rätten att överklaga.

Lagligförklaring

Lagligförklaring är ett speciellt vattenrättsligt institut som innebär en möjlighet till laglighetsprövning av vattenföretag som utförts utan tillstånd. Institutet har inte förts in i miljöbalken, men eftersom man i samband med miljöbalkens införande konstaterade att det skulle komma att finnas behov av att kunna lagligförklara vattenanläggningar som tillkommit i förfluten tid togs bestämmelser om lagligförklaring in i övergångsbestämmelserna till miljöbalken. Lagligförklaring kan endast ske för äldre anläggningar (exempelvis äldre diken, bryggor och dammar eller andra kraftverksanläggningar) som inte har tillstånd eller där tillståndsfrågan är oklar. Om anläggningen används för en vattenverksamhet skall ett tillstånd till själva verksamheten prövas enligt miljöbalkens regler (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 390 f.).

En lagligförklaring kan snarast jämföras med ett tillstånd i efterhand till en viss anläggning och prövningen är, som Högsta domstolen konstaterade i det ovan angivna avgörandet, ofta likartad med den som sker i ett tillståndsärende. Domstolen ansåg dock inte att prövningen kunde hänföras till ”tillstånd, godkännande eller dispens”. Även i detta avseende finns det alltså ett behov av att ändra lagtexten så att det tydligt framgår att miljöorganisationernas talerätt omfattar lagligförklaring. Givetvis skall rätten att överklaga domar och beslut om lagligförklaring omfatta de villkor och andra bestämmelser som utgör en del av domen eller beslutet. Frågans praktiska betydelse är begränsad, men Århuskonventionens krav måste anses gälla även denna tillståndsliknande konstruktion. Den svenska lagstiftningen bör anpassas till det. De synpunkter som framförts av Svensk Energi m.fl. om att detta skulle utgöra ett retroaktivt införande av en extra överklagandemöjlighet medför ingen annan bedömning, eftersom den nu föreslagna lagändringen inte påverkar domar och beslut som har meddelats och vunnit laga kraft före lagändringens ikraftträdande. Så

länge prövningsinstitutet lagligförklaring alltså existerar måste det, i enlighet med Århuskonventionen, i svensk rätt finnas en möjlighet till överklagande för miljöorganisationer.

Slutsats

Det har alltså visat sig att överklagandebestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken inte är tillräckligt utförlig för att säkerställa det krav på tillgång till rättslig prövning av tillståndsbeslut som följer av bl.a. Århuskonventionen. För att bestämmelsen skall få avsett tillämpningsområde är det därför lämpligt att komplettera 13 § med ett förtydligande av vad som avses med domar och beslut om tillstånd och som alltså skall kunna bli föremål för miljöorganisationernas överklagande. Av bestämmelsen bör även framgå vad som inryms i begreppet tillstånd.

Frågor som hör oskiljaktigt samman med eller är att likställa med tillstånd är exempelvis villkor eller bestämmelser som rör omprövning och uppskjutna frågor. Det måste vara möjligt för miljöorganisationer att överklaga beslut och domar som reglerar sådana frågor. Detta bör framgå direkt av lagtexten genom att man där uttryckligen anger att rätten att överklaga gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller annan bestämmelse i tillståndet, godkännandet eller dispensen och även om domen eller beslutet är resultat av en omprövning enligt 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § eller en omprövning enligt 7 kap. 13–14 och 16 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Beträffande Svenska Naturskyddsföreningens förslag om att överklagandebestämmelsen skall utformas som en huvudregel där miljöorganisationer tillerkänns överklaganderätt i alla fall som inte är uttryckligen undantagna, är regeringens uppfattning att en sådan bestämmelse är svår att utforma på ett lämpligt sätt. Den skulle inte heller medföra någon skillnad i sak jämfört med vad som skall gälla enligt den föreslagna bestämmelsen. Föreningens förslag om att utforma punkten 2 i förslaget på ett mindre detaljerat sätt innebär en risk för liknande tolkningsproblem som förekommit hittills och regeringen bedömer därför att det är bättre att utforma lagtexten på det sätt som framgår av förslaget.

För domar och beslut om lagligförklaring bör det anges uttryckligen att miljöorganisationer kan överklaga sådana. Ett nytt stycke med detta innehåll bör tas in i 28 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Eftersom överklaganderätten avseende lagligförklaring givetvis måste omfatta de frågor som utgör del av lagligförklaringen, bör det uttryckligen framgå av lagtexten att också en dom eller ett beslut om lagligförklaring kan överklagas av en miljöorganisation.

När det gäller ytterligare överväganden om miljöorganisationers talerätt, exempelvis kriterierna för talerätt, har regeringen i propositionen om Århuskonventionen hänvisat till det arbete som sker på gemenskapsrättslig nivå med framtagandet av ett direktiv om tillgång till rättslig prövning och att det i samband med genomförandet av detta direktiv kan finnas anledning att se över det svenska regelverket. Regeringen avser alltså att återkomma i frågan om miljöorganisationers talerätt och då ta hänsyn till den eventuella utveckling som sker på gemenskapsrättens område. Frågan om miljöorganisationers rätt att överklaga t.ex. tillsynsbeslut är också aktuell i samband med det arbete som bedrivs inom ramen för miljöansvarsutredningen (M2004:03).

11 En rättelse

Regeringens förslag: Ordet ”miljöbalken” förs in i 1 b § andra stycket lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Skälen för regeringens förslag: I ett tidigare lagstiftningsärende har av misstag ordet ”miljöbalken” fallit bort ur texten i 1 b § andra stycket lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Av texten framgår för närvarande att samråd skall ske enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena men inte i vilken lag detta lagrum finns. Ordet ”miljöbalken” har tidigare funnits med i texten och bör återinföras.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2007. Rättelsen i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn träder dock i kraft den 1 augusti 2006.

Straffbestämmelserna i 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken och 17 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken skall inte tillämpas i fråga om villkor och liknande bestämmelser som meddelats under tiden från och med den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2006.

Miljöbalkskommitténs förslag skiljer sig från regeringens förslag endast på så sätt att ändringarna enligt kommitténs förslag träder i kraft den 1 juli 2005. Ändringen i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn omfattas inte av kommitténs förslag.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2007. Rättelsen i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn bör dock träda i kraft så snart som möjligt.

Miljöbalkskommittén har anfört att det av principen om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning följer att överträdelser som begåtts innan en straffbestämmelse trätt i kraft inte skall omfattas av straffansvar. Även vissa överträdelser som begås efter det att en ändring av straffbestämmelser som avser brott mot villkor och liknande i domar och beslut har trätt i kraft bör, enligt kommittén, vara straffria. Det handlar om överträdelser av provisoriska föreskrifter eller andra bestämmelser som har beslutats under den period då det var straffritt att bryta mot dessa. Motsvarande bör gälla för villkor som meddelats i samband med lagligförklaring. I be-

redningen av detta lagstiftningsärende har det inte kommit fram något som ger anledning att frångå kommitténs förslag.

13 Konsekvenser

Hänsynsreglerna

De föreslagna ändringar som hör samman med hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken innebär i huvudsak endast ett förtydligande av gällande bestämmelser.

Tillämpningsområdet för hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. utvidgas dock till att omfatta vissa typer av anmälningsärenden. Det bedöms ge hushållningsreglerna ett förbättrat genomslag. Detta medför att det fler enskilda etableringar kan bli ifrågasatta. Den utökade tillämpningen av hushållningsreglerna innebär samtidigt en nödvändig förutsättning för det arbete som pågår med att minska det tillståndspliktiga området och göra fler verksamheter anmälningspliktiga. En sådan överföring från tillståndstill anmälningsplikt riskerar att förhindras om den prövning som skall ske i samband med anmälan inte kan omfatta lokaliseringen.

Sanktionssystemet

Förslagen till ändringar i 29 kap. miljöbalken innebär bl.a. förtydliganden av det straffbara området och en effektivisering av straffbestämmelserna.

Ändringarna är avsedda att göra systemet enklare och bättre avgränsat. Förtydligandena ökar möjligheterna för verksamhetsutövare och privatpersoner att efterleva de lagar och andra föreskrifter som finns på miljöområdet. De bör också underlätta myndigheternas tillämpning av reglerna och göra det lättare att på ett effektivt sätt lagföra olika former av straffvärda gärningar.

Genom renodlingen av det straffbara området förs mindre allvarliga överträdelser bort från detta. Det gör att tillsynsmyndigheterna i färre fall behöver anmäla överträdelser till åtal. En ökad användning av miljöstraffsavgifter gör dock att en minskning av resursåtgången inte kan förväntas. När det gäller domstolsväsendet kan motsvarande överväganden göras.

Förslaget att miljöstraffsavgifter skall kunna drabba även andra än näringsidkare gör att bestämmelserna blir neutrala i förhållande till i vilken form en verksamhet bedrivs. Det ger också en ökad rättvisa från konkurrenssynpunkt.

Miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken

Århuskonventionen har som utgångspunkt att ett större samhälleligt deltagande från allmänhetens sida leder till en bättre miljö. Ett förtydligande av reglerna om miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning som innebär ökade möjligheter för organisationerna att överklaga domar och beslut om tillstånd är därför ett positivt bidrag till miljödemokratin. För-

slaget gör också att genomförandet av konventionen, liksom av direktivet om allmänhetens deltagande förbättras.

Miljöbalkskommittén har i sitt slutbetänkande ”Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter” (SOU 2005:59) redovisat sin undersökning av erfarenheterna av den vidgade talerätt för miljöorganisationer som 16 kap. 13 § miljöbalken gav. Kommittén fann att miljöorganisationerna endast i ett fåtal fall har utnyttjat möjligheten att överklaga avgöranden. Undersökningen har inte gett stöd för att anta att möjligheterna har utnyttjats av miljöorganisationerna på ett otillbörligt sätt.

Den nu föreslagna ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken innebär ett förtydligande av något som redan ryms i den nuvarande lagtexten, men som behöver göras på grund av den snäva tillämpningen i rättspraxis. Mål om lagligförklaring är sällsynta. Eventuella effekter på handläggningstiderna i tillståndsärenden måste ses mot denna bakgrund. Med de erfarenheter Miljöbalkskommittén kunnat presentera och med beaktande av att det endast är ett fåtal miljöorganisationer som omfattas av rätten att överklaga, torde antalet överklagade mål inte öka nämnvärt.

De föreslagna lagändringarna är nödvändiga steg för genomförandet av Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens deltagande. Förslaget kan leda till ökade kostnader i den lilla utsträckning som antalet överklaganden i tillståndsärenden kan komma att öka. Ökningarna bedöms dock inte bli av en omfattning som påkallar något behov av ytterligare statliga resurser.

14 Författningskommentarer

14.1 Ändringarna i miljöbalken

1 kap. 2 §

Paragrafen upphävs. Den innebär för närvarande en inskränkning av tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken till vissa frågor och prövningar enligt balken liksom en hänvisning till reglernas tillämpning enligt vissa speciallagar. Innehållet i bestämmelsen såvitt avser tillämpningen i förhållande till vissa prövningar enligt miljöbalken flyttas nu till 2 kap. 6 §. Eftersom de angivna speciallagarna innehåller de nödvändiga hänvisningarna till miljöbalkens 3 och 4 kap. är en uppräkningslista av dessa i 1 kap. 2 § inte längre nödvändig. Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringsens avsnitt 8.2.

2 kap. 4 §

Bestämmelserna i 2 kap. 4 och 6 §§ byter plats med varandra. Det betyder att platsvalsregeln i nuvarande 4 § i fortsättningen finns i 6 § och att produktvalsregeln i nuvarande 6 § i fortsättningen finns i 4 §. Ändringen behandlas i allmänmotiveringsens avsnitt 8.2.

2 kap. 6 §

Den nuvarande platsvalsregeln i 2 kap. 4 § får den nya beteckningen 6 §. Bestämmelserna får en ny utformning och innehållet utökas.

Med lämplig plats avses en plats som är lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål enligt 1 kap. 1 §. Då 1 kap. 1 § alltid gäller och det saknas anledning att särskilt peka ut bestämmelsen i detta sammanhang tas den hänvisning som finns i den nuvarande platsvalsregeln bort. Den lämplighetsbedömning som skall ske är densamma som enligt nuvarande 2 kap. 4 § första stycket.

Paragrafens andra stycke motsvarar den del av nuvarande 1 kap. 2 § som gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. Ett förtydligande görs för att klarlägga att 3 och 4 kap. skall tillämpas vid all tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. samt vid anmälningspliktiga verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 §. Bestämmelsen skall endast tillämpas när det gäller ändrad användning av mark- eller vattenområde.

Paragrafens tredje stycke ersätter nuvarande 16 kap. 4 § utan någon ändring i sak.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 8.2.

2 kap. 7 §

Första stycket ändras med anledning av att platsvalsregeln i nuvarande 2 kap. 4 § flyttas till 2 kap. 6 § och får en något annorlunda utformning. Den nya bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket om att välja en plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön skall gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt. Det skall inte ske en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § vid tillämpning av 2 kap. 6 § andra och tredje styckena.

Sammantaget innebär det att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § skall ske vid tillämpningen av 2, 3, 4 och 5 §§ liksom vid tillämpningen av den allmänna regeln i 6 § första stycket om val av lämplig plats.

Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 8.2.

16 kap. 13 §

Ändringarna i paragrafen klarlägger att miljöorganisationernas rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd gäller allt som regleras i ett "tillstånd". Detta innebär att bestämmelser i tillståndet, t.ex. olika typer av villkor som är förenade med tillståndet och uppskjutna frågor, kan bli föremål för miljöorganisationers överklagande. För att ingen tvekan skall uppstå, bekräftas att samma gäller beslut om godkännande och dispens. Vid en tolkning av vad som utgör en del av tillståndet är, med beaktande av att det är fråga om en talerätsregel, en generös tillämpning avsedd. Domar och beslut som följer efter en prövning enligt de angivna bestämmelserna i 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § miljöbalken samt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är också tillstånd i Århuskonventionens mening och miljöorganisationer skall därför ha möjlighet att överklaga dessa. Även i dessa situationer omfattas villkor och liknande bestämmelser av överklaganderätten. Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 10.

29 kap. 1 §

Bestämmelsen har ändrats så att den nu omfattar såväl brott som begås uppsåtligt som av oaktsamhet. Detta innebär att bestämmelsen i nuvarande 2 § om vållande till miljöstörning har förts över till denna paragraf och att brott som begåtts av oaktsamhet nu kan komma att bedömas som grovt brott.

I *punkten 1* beskrivs den brottsliga gärningen som ”orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut” i stället för den nuvarande ”förorenar”. Tidpunkten för brottets fullbordan kommer därmed att tidigareläggas till ögonblicket då utsläppet sker, under förutsättning att utsläppet avser ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en skadlig förorening eller betydande olägenhet. Något aktivt agerande krävs inte för straffbarhet utan även passivitet omfattas av bestämmelsen.

Av bestämmelsen framgår att det räcker med s.k. abstrakt fara för att straffbarhet skall föreligga. Det behöver inte visas att det ämne som släppts ut just i det aktuella fallet riskerar att leda till skadliga effekter utan det räcker med att ämnet typiskt sett är sådant att ett utsläpp av det kan få sådana konsekvenser. Exempel på sådant som typiskt sett kan medföra skador för människors hälsa, djur eller växter är ämnen som enligt föreskrifter på kemikalieområdet är klassificerade som giftiga, frätande, cancerframkallande, reproduktionstoxiska eller som på något annat sätt är miljöfarliga eller hälsoskadliga eller som typiskt sett är ägnat att försämra livsbetingelserna för djur eller växter. Med ”ämne” avses varje form av fysisk sammansättning som typiskt sett kan medföra en skadlig förorening. Det kan handla om en enskild kemikalie lika väl som olika blandningar. Det typiskt sett farliga i ämnet kan exempelvis uppstå vid uppvärmning, såsom eldning, eller genom annan behandling.

Av straffbestämmelsen framgår också att ett utsläpp av ett ämne som inte typiskt sett är farligt men som i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening eller olägenhet omfattas av straffansvaret. Även sådana ämnen som inte typiskt sett är farliga kan i förhållande till vissa recipienter innebära fara för skadliga effekter. Gödande och syreförbrukande ämnen är typiskt sett farliga vid utsläpp till känsliga vattendrag. Sådana utsläpp omfattas alltså också av straffansvar.

När det gäller undantag för ringa fall i *punkt a* är detta till för att undanta bagatellartade förseelser från det straffbara området. Exempel på ringa fall av miljöbrott kan vara utsläpp av en mycket liten mängd av ett ämne eller om ett ämne endast är av obetydlig farlighet. Utrymmet att bedöma utsläpp av typiskt sett farliga ämnen med t.ex. toxiska eller bioackumulerande eller svårnedbrytbara egenskaper som ringa måste anses vara i det närmaste obefintligt.

I *punkten 2* läggs ordet ”bortskaffar” till i texten. På så sätt förtydligas att bestämmelsen även omfattar situationen när någon t.ex. har låtit deponera bristfälligt emballerat miljöfarligt material utan avsikt att ta vidare befattning med det. I övrigt är ändringen redaktionell på så sätt att den tillagda texten ersätter den nuvarande hänvisningen till punkt 1.

I *punkten 3* görs en liten språklig ändring.

Punkten 4 är ny och avser verksamhet eller åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån. Sådana åtgärder med vatten skall alltså också kunna bestraffas som miljöbrott utan att det är fråga om förorening. Eftersom en

stor del av de åtgärder som kan vara aktuella enligt denna bestämmelse faller under det tillståndspliktiga området enligt 11 kap. kan en konkurrenssituation uppstå mellan denna bestämmelse och straffbestämmelserna i 29 kap. 4 § om otillåten miljöverksamhet. Bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet är subsidiär till miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 §. Det anges i 29 kap. 4 § andra stycket. Straffbarheten omfattar inte åtgärder som är tillåtna enligt vad som framgår av ett tillstånd för en vattenverksamhet. Om tillstånd lämnats för verksamheten och en åtgärd vidtagits inom ramen för tillståndet döms inte till ansvar enligt 1 §, vilket följer av sista stycket.

För straffbarhet enligt *punkten 1*, som framgått ovan, och *punkterna 2 och 4* räcker det med att s.k. abstrakt fara förelegat. Det behöver således inte ha varit fråga om konkret risk för skada i det enskilda fallet utan det är tillräckligt att omständigheterna varit sådana att det typiskt sett förelegat risk för skada. Något krav på att skadligheten skall visa sig inom viss tidsperiod finns inte. Om det handlar om ett ämne som till sina egenskaper är konstaterat farligt torde det vara tillräckligt att det visas att ämnet släppts ut eller att det förvarats på ett sätt som innebär att det inte finns någon kontroll över huruvida ämnet kommer ut i miljön. Även vissa allmänt sett ofarliga ämnen kan dock, om de släpps ut på vissa särskilda platser, innebära fara för miljön. Exempelvis kan ett utsläpp av salt riskera att leda till skador i en känslig biotop. Straffansvaret omfattar även situationer där en miljöskadlig effekt uppstår eller riskerar att uppstå på grund av kumulation med andra föroreningar.

En omformulering görs i fråga om skador på människors hälsa. Nuvarande "hälsorisker för människor" byts ut mot "skadlig för människors hälsa". Eftersom riskmomentet redan täcks av rekvisitet "kan medföra" är en upprepning av farerekvisitet onödig. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

Miljöbrott som är att bedöma som grovt utvidgas till att avse även brott begånget av oaktsamhet. Brottet ges en egen rubricering, "grovt miljöbrott". Vid bedömningen av vad som är att anse som grovt brott skall som tidigare beaktas om brottet medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Exempel på sådana förhållanden är att brottsligheten varit systematisk, att den varit omfattande eller att den inneburit stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotade djur eller växter. I bestämmelsen anges nu också att även det förhållandet att gärningen innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag (t.ex. fränkoppling av befintligt larm eller av reningsutrustning), eller att gärningsmannen när det krävts särskilt uppmärksamhet eller skicklighet gjort sig skyldig till försummelse av allvarligt slag är sådana omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Den nya formuleringen "medfört eller kunnat medföra" är jämfört med den tidigare "vållat eller kunnat vålla" inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Straffskalan för miljöbrott sträcker sig för brott av normalgraden från böter till fängelse i två år. Exempel på fall där böter normalt inte är en tillräckligt ingripande påföljd ges i allmänmotiveringens avsnitt 7.1 där bestämmelsen också behandlas i övrigt.

29 kap. 2 §

Den nuvarande bestämmelsen om vållande till miljöstörning utgår, eftersom miljöbrott begånget av oaktsamhet nu omfattas av 1 §.

I stället placeras i 2 § en ny straffbestämmelse om brott mot områdesskydd som ersätter nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 2–4, 7 och 8 samt 9 § första stycket 1. Paragrafen omfattar även områden som skyddas enligt 7 kap. 24 §. Paragrafen omfattar även överträdelser av föreskrifter som gäller för nationalparker enligt 7 kap. 3 §.

Paragrafen innebär att brott mot olika typer av områdesskydd samlas och får en egen brottsrubricering, *brott mot områdesskydd*.

I *första stycket 1 och 2* föreskrivs straffansvar för brott mot förbud som framgår direkt av lagen i 7 kap. 11 § andra stycket och 7 kap. 16 §. Förbuden avser biotoper och strandskyddsområden.

Första stycket 3 avser de fall då någon genom en vistelse eller någon sådan åtgärd som räknas upp i punkten orsakar skada eller risk för skada på de intressen som är avsedda att skyddas i ett specifikt område. Vid bedömningen av om risk för skada på ett särskilt intresse förelegat utgör sådana föreskrifter som beslutats för området en självklar utgångspunkt och om den ifrågavarande åtgärden inte är förbjuden skall det inte dömas till ansvar enligt denna bestämmelse.

Hänsyn måste tas till det skydd som bestämmelserna för varje område är avsedda att ge. Exempelvis kan den göra sig skyldig till brott enligt denna bestämmelse som, trots att ett tillträdesförbud gäller för ett område som är skyddat med hänsyn till häckande fåglar, genom ett enda besök i området riskera att helt omintetgöra häckningen. För ansvar krävs att en skada eller en risk för skada kan visas.

Straffbestämmelserna i 29 kap. 2 § är subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott. Först om det är inte är möjligt, skall gärningen prövas enligt bestämmelserna om brott mot områdesskydd.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.2.

29 kap. 2 a §

Paragrafen är ny och avser brott mot områdesskydd i andra fall än enligt 29 kap. 2 § och som har ett sådant straffvärde att det är tillräckligt med böter i straffskalan. Brottsrubriceringen är *”förseelse mot områdesskydd”*. Till skillnad från vad som gäller enligt 29 kap. 2 § första stycket 3 krävs det för ansvar enligt den här bestämmelsen inte att gärningen har medfört skada eller risk för skada. För straffansvar räcker det med att konstatera att gärningsmannen med uppsåt eller av oaktsamhet har brutit mot en föreskrift som meddelats med stöd av 7 kap., eller som i det enskilda fallet har beslutats, för skyddet av något sådant område som räknas upp paragrafen. Om skada eller risk för skada på det intresse som skyddas i området uppstått skall i första hand 29 kap. 2 § tillämpas.

Straffbestämmelserna i 29 kap. 2 a § är subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 § och brott mot områdesskydd enligt 2 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott eller brott mot områdesskydd. Först om det är

inte är möjligt, skall gärningen prövas enligt bestämmelserna om förseelse mot områdesskydd.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.2.

29 kap. 2 b §

Paragrafen är ny och ersätter nuvarande straffbestämmelser i 29 kap. 8 § första stycket 9–11 och 28. Bestämmelsen innebär att olika typer av brott mot artskyddet samlas och får en egen brottsrubricering, *artskyddsbrott*.

I paragrafen kriminaliseras överträdelser av de skyddsbestämmelser som regeringen har meddelat i föreskrifter med stöd av de i paragrafen angivna bemyndigandena (*första stycket 1, 2, 3 och 4 b*) och överträdelser av den angivna EG-förordningen, dvs. den s.k. CITES-förordningen (*första stycket 4 a*). I paragrafen kriminaliseras också överträdelser av skyddsbestämmelser som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av en föreskrift eller med stöd av CITES-förordningen (*första stycket 5*). CITES-förordningen är publicerad i Europeiska gemenskapernas officiella tidning EGT L 61, 3.3.1997, s. 1 (Celex 31997R0338).

I fråga om skyddsföreskrifter som finns i det nationella svenska regelverket är det, till skillnad mot vad som gällde tidigare, endast regeringens föreskrifter som är straffsanktionerade. Detta berör i praktiken endast de fridlysningsbestämmelser som avses i *första stycket 1 och 2* som måste tas in i någon av regeringens förordningar för att fortsättningsvis vara straffsanktionerade. För närvarande finns det inga sådana föreskrifter som avses i *första stycket 3*.

Uppräkningen i *första stycket 4* omfattar djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara. Uttrycket ”annan vara” har lagts till för att uppräkningsfullt ut skall motsvara vad som i EG:s CITES-förordning anges som ”exemplar” av arter. När det gäller föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § är det endast sådana som avser förbud och tillstånd som omfattas av straffbestämmelsen.

En skärpt straffskala för grovt brott införs. Brott som bedöms som grovt rubriceras *grovt artskyddsbrott*. Uppräkningen av omständigheter som kan göra brottet grovt är en exemplifiering och är inte avsedd att vara uttömmande. När det handlar om särskilt hotade arter, t.ex. sådana som är upptagna på A-listan till CITES-förordningen, kan det räcka med förlust av ett enda djur- eller växtexemplar för att skadan skall vara mycket stor. En skyddsvärd art kan vara sådan som tidigare varit hotad eller sällsynt eller en art som minskat i antal och vars långsiktiga överlevnad därför riskeras. Att brottsligheten har karaktären av yrkesmässighet talar för att den bör anses som grov.

Straffbestämmelserna i 29 kap. 2 b § är subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott. Först om det är inte är möjligt, skall gärningen prövas enligt bestämmelserna om artskyddsbrott.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.3.

29 kap. 3 §

Ändringarna innebär bl.a. att tillämpningsområdet för straffbestämmelserna om *miljöfarlig kemikaliehantering* utsträcks till att även avse bio-

tekniska organismer. En definition av biotekniska organismer finns i 14 kap. 3 § miljöbalken. Paragrafen innebär att nuvarande blankettstraffbuden i 29 kap. 8 § första stycket 21–23 utgår.

För ansvar enligt *första stycket* krävs att gärningen begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Bestämmelsen motsvarar lydelsen i nuvarande 29 kap. 3 § men med tillägget att det för straffbarhet krävs att underlåtenheten att vidta nödvändiga försiktighetsmått har medfört en skada eller en risk för skada. Tillägget innebär en precisering och en inskränkning av det straffbara området när det gäller denna allmänna skyldighet om försiktighetsmått vid hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer. Det straffbara området begränsas också genom kravet på grov oaktsamhet.

För straffansvar enligt *andra stycket* krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller oaktsamhet av normalgraden. Till skillnad från vad som gäller enligt första stycket, gäller enligt andra stycket att det för straffansvar inte krävs att gärningen har orsakat eller riskerat att orsaka skada på människor eller i miljön. Det är tillräckligt att konstatera att gärningsmannen med uppsåt eller av oaktsamhet har brutit mot något av de förbud eller försiktighetsmått som avses i punkterna 1–4.

Bestämmelsen i *andra stycket 1* avser brott mot något av de förbud som framgår av lagtexten i 14 kap. 18 § andra stycket (förbud att sprida kemiska eller biologiska bekämpningsmedel från luftfartyg) och 19 § första stycket (förbud att över skogsmark sprida kemiska eller biologiska bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly och förbud att behandla enskilda trädstammar med sådana bekämpningsmedel).

Bestämmelsen i *andra stycket 2* avser brott mot en uttrycklig föreskrift om förbud eller försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. Det skall alltså vara fråga om brott mot en specifikt förbud, en specifik skyddsåtgärd, en specifik skyldighet om produktval eller en annan specifik skyldighet att iaktta ett visst försiktighetsmått, allt enligt vad som uttryckligen framgår i någon av regeringens förordningar inom tillämpningsområdet för 14 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen i *andra stycket 3* avser överträdelse av förbud eller begränsningar för att producera, använda eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt de angivna artiklarna i den angivna EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet. EG-förordningen är publicerad i Europeiska gemenskapernas officiella tidning EGT L 244, 29.9.2000, s. 1 (Celex 32000R2037).

Bestämmelsen i *andra stycket 4* avser brott mot skyldigheter som anges i artiklarna 3 och 4 i den angivna EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel. EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

Enligt *tredje stycket 1* är bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott. Om man kommer fram till att ansvar inte kan dömas ut enligt 1 §, skall prövning ske enligt bestämmelserna i 3 § om miljöfarlig kemikaliehantering och då måste det som följer av tredje stycket 2 och 3 beaktas.

Enligt *tredje stycket 2* skall ansvar för miljöfarlig kemikaliehantering inte dömas ut om ansvar kan dömas ut enligt bestämmelserna om brist-

fällig miljöinformation i 29 kap. 6 § eller om ansvar enligt 6 § inte skall dömas ut till följd av 6 § andra stycket. Enligt 6 § andra stycket skall ansvar för bristfällig miljöinformation inte dömas ut om gärningen, enligt vad som närmare anges där, inte har kunnat försvårat bedömningen av risken för skada. Punkten 2 är föranledd av att föreskrifter om märkning och annan produktinformation (för vilka det finns straffbestämmelser i 6 § om bristfällig miljöinformation) också kan utgöra föreskrifter om försiktighetsmått i lagens mening. Syftet är att brott mot sådana föreskrifter skall prövas exklusivt enligt de särskilda straffbestämmelserna i 6 §. Det görs tydligt i 3 § tredje stycket 2. Detta betyder att ansvar inte skall dömas ut enligt 3 § för en gärning för vilken ansvaret skall prövas enligt 6 §. Om en gärning inte skall prövas enligt 6 §, skall prövningen ske enligt 3 § och då måste det som följer av tredje stycket 3 beaktas.

Enligt *tredje stycket 3* skall ansvar för miljöfarlig kemikaliehantering inte dömas ut om ansvar kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9, som avser innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter. Också kosmetiska och hygieniska produkter kan vara kemiska produkter i lagens mening. I fråga om innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter har utredningen kommit fram till att sådana krav inte behöver omfattas av en straffsanktion där fängelse ingår i straffskalan. Därför har en särskild straffbestämmelse om detta tagits in i 29 kap. 9 § första stycket 9. Den bestämmelsen är alltså en mer specifik straffbestämmelse om produktinformation i jämförelse med straffbestämmelserna om bristfällig miljöinformation i 6 §. Eftersom böter är ett tillräckligt straff för brott mot de bestämmelser som avses i 9 § första stycket 9, bör det tydligt framgå av bestämmelserna i såväl 6 § som 3 § att ansvar inte skall dömas ut enligt de bestämmelserna, om ansvar kan dömas ut enligt bestämmelsen i 9 § första stycket 9. Enligt 11 § skall ansvar inte dömas ut för ringa brott. Detta gäller brott som avses i bl.a. 3 och 9 §§. Om ringaundantaget medför att det inte skall dömas till ansvar enligt 9 § första stycket 9, kan det inte bli fråga om att gärningen skulle kunna föranleda straff enligt 3 §.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.4.

29 kap. 3 a §

Paragrafen är ny. *Första stycket* motsvarar bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket 2 men med den skillnaden att den här bestämmelsen avser föreskrifter som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 14 kap. Här handlar det alltså inte om brott mot regeringens förordningar utan mot myndighetsföreskrifter om förbud. Det skall alltså vara fråga om brott mot ett specifikt förbud. För straffansvar krävs inte att gärningen har orsakat eller riskerat att orsaka skada på människor eller i miljön. Det är tillräckligt att konstatera att gärningsmannen med uppsåt eller av oaktsamhet har brutit mot den ifrågavarande föreskriften. Straffskalan innehåller endast böter. Skada eller risk för skada behöver inte visas utan det räcker med att ett förbud överträtts.

Blotta överträdelsen av ett förbud som en förvaltningsmyndighet har meddelat rubriceras *olovlig kemikaliehantering*.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 3 a § är subsidiär i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 1 § och miljöfarlig kemikaliehantering i

3 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott. Om det inte är möjligt, skall gärningen prövas enligt bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering. Först om ansvar inte kan dömas ut enligt bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering skall gärningen prövas enligt bestämmelsen om olovlig kemikaliehantering.

Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.4

29 kap. 4 §

Liksom tidigare innehåller paragrafen straffbestämmelser om *otillåten miljöverksamhet*. Med den nya lydelsen avgränsas det straffbara området på ett tydligare sätt. Bestämmelsen omfattar överträdelser av olika typer av krav på förprovning av verksamheter och åtgärder och överträdelser av villkor eller liknande bestämmelser som gäller för en viss verksamhet eller åtgärd.

Bestämmelserna i *första stycket 1* avser fall då någon påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kräver en myndighets tillstånd eller godkännande utan att ha skaffat det nödvändiga tillståndet eller godkännandet. Bestämmelserna avser också fall då någon, utan att ha gjort en nödvändig anmälan, påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte får påbörjas eller vidtas innan en anmälan har gjorts. Bestämmelserna avser dessutom fall då någon visserligen har gjort en nödvändig anmälan men sedan påbörjar verksamheten eller vidtar åtgärden utan att iaktta en tidsfrist som i vissa fall gäller för att efter anmälan få påbörja verksamheten eller vidta åtgärden. Vilka krav i fråga om tillstånd, godkännande, anmälan och tidsfrister som straffbestämmelserna omfattar framgår av de beskrivningar och hänvisningar som görs i punkterna a–o.

Första stycket 1 a avser verksamheter och åtgärder som på grund av att de kan påverka s.k. Natura 2000-områden kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Undantaget för verksamheter och åtgärder som omfattas av ett tillstånd eller en dispens som har getts med stöd av någon bestämmelse i 9 och 11–15 kap. är motiverad av att en tillståndsprövning enligt de bestämmelserna skall omfatta även en sådan prövning som avses i 7 kap. 28 a §. Den som enligt miljöbalkens bestämmelser har ett tillstånd eller godkännande för en viss verksamhet eller åtgärd skall kunna lita på att prövningsmyndigheten har gjort en sådan prövning som avses i 7 kap. 28 a §.

Första stycket 1 b avser verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 §. Regeringens föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt finns i 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I en bilaga till förordningen finns en förteckning över vad som är tillståndspliktigt (s.k. A- och B-verksamheter) och vad som är anmälningspliktigt (s.k. C-verksamheter). Även anmälningsplikt för efterbehandlingsåtgärder har föreskrivits med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 6 § miljöbalken.

Första stycket 1 c avser det förbud som framgår av 9 kap. 6 § fjärde stycket. Det är ett förbud att, om tillsynsmyndigheten inte bestämmer annat, påbörja en anmälningspliktig verksamhet innan sex veckor har förflutit från det att anmälan har gjorts.

Första stycket 1 d avser tillstånds- och anmälningsskyldighet eller krav på godkännande av vattenverksamhet enligt vad som följer av 11 kap. 9, 9 a, 13, 15 tredje stycket, 16 och 19 §§. Regler om undantag från tillstånds- och anmälningsskyldighet finns i 11 kap. 11, 12, 15 och 16 §§.

Första stycket 1 e avser skyldigheten att iaktta den tidsfrist som anges i 11 kap. 9 b § tredje stycket. Där sägs att en anmälningsskyldig verksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat.

Första stycket 1 f avser det tillståndskrav som enligt 11 kap. 22 § gäller för att få ta anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk. En sådan åtgärd anses inte vara en vattenverksamhet.

Första stycket 1 g avser den skyldighet att anmäla en verksamhet eller åtgärd för samråd som följer av 12 kap. 6 §.

Första stycket 1 h avser det tillståndskrav som enligt 13 kap. 12 § gäller för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och för att få släppa ut genetiskt modifierade organismer på marknaden. Vid avsiktlig utsättning skall själva handlandet att sätta ut organismen vara avsiktligt. Avsikten behöver inte vara att sätta ut just genetiskt modifierade organismer. Det är därför möjligt att av oaksamhet begå ett brott som består i att avsiktligt sätta ut genetiskt modifierade organismer utan tillstånd.

Första stycket 1 i avser de tillstånds- och anmälningsskyldigheter för innesluten användning av genetiskt modifierade organismer som regeringen har meddelat föreskrifter om med stöd av 13 kap. 16 §. Sådana föreskrifter finns i förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer.

Första stycket 1 j avser skyldigheter att förhandsanmäla tillverkning eller införsel av en kemisk produkt eller bioteknisk organism, om regeringen har meddelat föreskrifter om sådan skyldighet.

Första stycket 1 k avser tillstånds- och anmälningsskyldighet för hantering av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer. Sådana föreskrifter finns i dag i 14–16 §§ förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Första stycket 1 l avser kravet i 14 kap. 13 § på kemiska och biologiska bekämpningsmedel måste vara godkända för att få importeras, släppas ut på marknaden och användas.

Första stycket 1 m avser sådan hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer som omfattas av tillstånds-, godkännande- eller anmälningsskyldighet enligt föreskrifter som regeringen har meddelat.

Första stycket 1 n avser sådan yrkesmässig transport av avfall som enligt regeringens föreskrifter är tillståndsskyldig.

Första stycket 1 o avser de hinder mot att påbörja eller bedriva en verksamhet eller åtgärd som följer av att verksamheten eller åtgärden först måste förklaras tillåtlig enligt bestämmelserna i 17 kap.

I *första stycket 2*, som motsvarar den nuvarande paragrafens andra stycke, avser situationen när någon bryter mot villkor eller annan bestämmelse i tillstånd eller beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens. Straffbestämmelsen har formulerats om för att fånga upp sådana bestämmelser i tillstånd etc. som inte har rubricerats som villkor men som har samma syfte och funktion som sådana. Detta gäller till exempel s.k. provisoriska föreskrifter. I *första stycket 1* anges straffansvar för en rad

uppräknade förprovningsskyldigheter. När det gäller överträdelser av villkor görs däremot inte någon sådan begränsning, vilket gör att överträdelser av villkor kan vara förenade med straffansvar utan att förprovningsplikten är det. Detta fångar upp fall där ett krav på tillstånd är förenat med miljöskaktionsavgift men där överträdelser av villkor i tillståndet har sådan betydelse att de bör vara förenade med straffansvar och miljöskaktionsavgift inte kan användas. Ringa fall av överträdelser av villkor är, enligt vad som framgår av 11 §, undantagna från straffansvar.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § är subsidiär i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 1 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott. Om det är inte möjligt, skall gärningen prövas enligt bestämmelserna om otillåten miljöverksamhet. För att det inte skall bli fråga om dubbla sanktioner för en gärning som omfattas av miljöskaktionsavgift anges särskilt att ansvar inte skall dömas ut om gärningen är en överträdelse som omfattas av bestämmelserna om miljöskaktionsavgift.

Bestämmelserna om otillåten miljöverksamhet behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.5 och 7.6.

29 kap. 5 §

Liksom tidigare innehåller paragrafen straffbestämmelser om *försvårande av miljökontroll*. Med den nya lydelsen avgränsas det straffbara området på ett tydligare sätt. Bestämmelserna avser uppgifter som skall lämnas till myndigheter och den omfattar dels lämnande av oriktiga uppgifter i ansökan, anmälan eller annan handling enligt skyldigheter som regeringen har meddelat föreskrifter om eller enligt ett beslut i ett enskilt fall, dels underlåtenhet att lämna uppgifter i vissa särskilt angivna fall.

Den *första punkten* avser att skriftligen lämna oriktiga uppgifter i ansökningar, anmälningar och andra handlingar som, enligt miljöbalken eller enligt en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken, skall ges in till en myndighet. För att lämnandet av oriktiga uppgifter skall medföra straffansvar skall uppgiften från miljö- och hälso-skyddssynpunkt ha betydelse för prövning eller tillsyn. Genom kravet på att uppgiften skall ha betydelse sker en avgränsning av det straffbara området. Fortfarande kan dock bagatellartade överträdelser komma att omfattas av bestämmelsen, men en sådan överträdelse kan bli undantagen enligt bestämmelsen i 11 § om undantag för ringa brott.

Punkterna 2–6 avser underlåtenhet att fullgöra en uppgiftsskyldighet enligt vad som framgår av de angivna bestämmelserna i miljöbalken eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de angivna bestämmelserna. Här gäller inte, till skillnad från punkt 1, att underlåtenheten att lämna uppgifter skall ha försvårat en myndighets prövning eller tillsyn. Punkterna innebär en begränsning av det straffbara området till de mest straffvärda fallen av underlåtenhet att lämna uppgifter.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.7.

29 kap. 6 §

Liksom tidigare innehåller paragrafen straffbestämmelser om *bristfällig miljöinformation*. Med den nya lydelsen avgränsas det straffbara området

på ett tydligare sätt och får en tydligare avgränsning mot bestämmelserna om försvårande av miljökontroll i 5 §. Straffbestämmelserna om bristfällig miljöinformation avser nu endast information som syftar till att upplysa andra än myndigheter och som gäller kemiska produkter eller biotekniska organismer. I samtliga fall skall gärningen ha begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan skärps genom att straffmaximum höjs till fängelse i högst två år.

Första stycket 1 avser skyldigheter enligt bestämmelserna om produktinformation i 14 kap.

Första stycket 1 a avser den som bryter mot bestämmelserna om produktinformation genom att felaktigt klassificera eller underlåta att klassificera en produkt med avseende på hälso- och miljöfarlighet. Skyldigheten att klassificera en produkt kan sägas vara en skyldighet att identifiera och upplysa andra om vilken farlighets- eller riskklass som produkten hör till. Skyldigheten hör på så sätt direkt samman med produktinformationsbestämmelserna. Straffbestämmelsen avser brott mot föreskrifter om klassificering som regeringen har meddelat föreskrifter om med stöd av 14 kap.

Första stycket 1 b avser underlåtenhet att märka en produkt eller att lämna annan produktinformation. Straffbestämmelsen avser brott mot specifika föreskrifter om märkning eller annan produktinformation som regeringen har meddelat.

Första stycket 1 c är mer allmänt utformad och avser underlåtenhet att på lämpligt sätt (med lämplig märkning eller annan lämplig produktinformation) varna dem som kan tänkas komma att använda produkten om de risker som produkten eller hanteringen av den innebär. Även om en gärning inte innebär ett brott mot en uttrycklig föreskrift som regeringen har meddelat om klassificering (första stycket a) eller om märkning eller annan produktinformation (första stycket b) kan alltså straffansvar följa av första stycket 1 c. En förutsättning för ansvar enligt första stycket 1 c är att märkningen eller informationen har behövts till skydd för människors hälsa eller miljön. Den förutsättningen behöver inte vara uppfylld för ansvar enligt 1 a eller 1 b. Om det i en myndighetsföreskrift finns ett uttryckligt märkningskrav, kan det förhållandet vägas in i bedömningen av om märkningen har behövts till skydd för människors hälsa eller miljön.

Första stycket 1 d avser att den produktinformation som man lämnar är oriktig eller bristfällig.

Första stycket 2 avser vissa skyldigheter i fråga om produktinformation enligt artiklarna 16.1 (information genom märkning) och 16.3 (information genom säkerhetsdatablad) i den angivna EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier (*första stycket 2 a och b*). Straffbestämmelsen omfattar också lämnande av oriktiga uppgifter i sådan märkning och sådana säkerhetsdatablad (*första stycket 2 c*). EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning, EUT L 63, 6.3.2003, s. 1 (Celex 32003R0304).

Första stycket 3 avser vissa skyldigheter i fråga om märkning enligt artikel 11 i den angivna EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel bryter mot regler om märkning enligt EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel. EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning, EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

Enligt *andra stycket* skall det inte dömas till ansvar för bristfällig miljöinformation om den uteblivna, oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra riskbedömningen.

Ansvar skall inte heller dömas ut enligt bestämmelserna om bristfällig miljöinformation om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt den särskilda straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 9 om märkning och innehållsförteckning av kosmetiska och hygieniska produkter. Om ansvar inte skall dömas ut enligt den sistnämnda bestämmelsen på grund av att gärningen i den prövningen anses som ringa brott (jfr 11 §), torde det inte vara möjligt att döma ut ansvar för bristfällig miljöinformation enligt 6 § eftersom det då knappas kan vara fråga om att gärningen har försvårat någon riskbedömning.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.8.

29 kap. 8 §

Paragrafen har ändrats med anledning av att en rad överträdelser nu har placerats i andra bestämmelser i 29 kap. eller i något fall har avkriminaliserats för att i stället förenas med miljöstraffsanktionsavgift. Paragrafen avser brott som begås med uppsåt eller av oaktsamhet och för vilka straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I samtliga fall rör det sig om brott mot handlingsregler som finns i miljöbalken eller i någon av regeringens förordningar. Brotten räknas upp i tolv punkter i första stycket.

Första stycket 1 motsvarar första stycket 1 i den tidigare lydelsen och har endast ändrats språkligt.

Första stycket 2 motsvarar första stycket 6 i den tidigare lydelsen men har i den nya lydelsen avgränsats till att avse föreskrifter som regeringen har meddelat.

Första stycket 3 motsvarar första stycket 12 i den tidigare lydelsen men har i den nya lydelsen avgränsats till att avse föreskrifter och beslut som regeringen har meddelat.

Första stycket 4 motsvarar första stycket 13 i den tidigare lydelsen men har i den nya lydelsen avgränsats till att avse föreskrifter som regeringen har meddelat.

Första stycket 5 motsvarar första stycket 14 i den tidigare lydelsen men i den nya lydelsen anges uttryckligen de gärningar som omfattas av straffansvar, dvs. att vidta en åtgärd som får en viss angiven effekt i eller omkring det ifrågavarande miljöriskområdet. Överträdelser av en anmälnings-skyldighet omfattas inte längre av straffbestämmelsen.

Första stycket 6 motsvarar första stycket 15 i den tidigare lydelsen och har endast ändrats språkligt.

Första stycket 7 motsvarar första stycket 17 i den tidigare lydelsen och har endast ändrats språkligt.

Första stycket 8 och 9 motsvarar första stycket 18 i den tidigare lydelsen men har i den nya lydelsen (*första stycket 8*) anpassats till att utredningsskyldigheten följer direkt av bestämmelsen i 13 kap. 8 § och de ytterligare föreskrifter som kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 13 kap. 9 §. Vidare har den nya lydelsen (*första stycket 9*) i fråga om försiktighetsmått avgränsats till föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §. En särskild straffbestämmelse om överträdelser av sådana försiktighetsmått finns i 9 § första stycket 5. Den handlar

om försiktighetsmått vid tillåten odling av genetiskt modifierade organismer och för överträdelser av föreskrifter om sådana försiktighetsmått har fängelse utmönstrats ur straffskalan. Av 8 § sista stycket följer att ansvar inte skall dömas ut enligt straffbestämmelsen i 8 § första stycket 9 om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt straffbestämmelsen i 9 § första stycket 5.

Första stycket 10 motsvarar första stycket 24 i den tidigare lydelsen.

Första stycket 11 motsvarar första stycket 27 i den tidigare lydelsen och har endast ändrats språkligt. Den angivna EG-förordningen är publicerad i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, L 30, 6.2.1993, s. 1 (Celex 31993R0259).

Första stycket 12 är ny. Den motsvarar första stycket 10 i den tidigare lydelsen av 9 §, men av de skäl som redovisas i avsnitt 7.9 under rubriken ”En ny punkt om överträdelser av förbud mot fiske” har överträdelser av förbud mot fiske som avses i 28 kap. 13 § ett sådant straffvärde att fängelse bör ingå i straffskalan. Därför har straffbestämmelsen flyttats från 9 § till 8 §. I den nya bestämmelsen anges uttryckligen att det skall vara fråga om brott mot ett förbud som har meddelats i det enskilda fallet.

Andra stycket har endast konsekvensändrats eftersom första stycket 24 i den tidigare lydelsen motsvaras av första stycket 10 i den nya lydelsen.

Tredje stycket har konsekvensändrats till följd av att straffbestämmelserna i den tidigare 2 § har upphört att gälla. Straffbestämmelserna i 29 kap. 8 § är subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 1 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott. Med anledning av den särskilda straffbestämmelsen i 9 § första stycket 5 (se det som redovisats ovan om straffbestämmelsen i första stycket 9) anges också att ansvar enligt 8 § inte skall dömas ut om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 5.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.9.

29 kap. 9 §

Fängelse har utmönstrats ur straffskalan. Överträdelser som har så högt straffvärde att fängelse bör ingå i straffskalan har flyttats till andra bestämmelser. Detta gäller i fråga om anmälningsskyldighet enligt 11 kap. 15 § (första stycket 4 i den tidigare lydelsen av 9 §) som nu återfinns i 29 kap. 4 § om otillåten miljöverksamhet. Det gäller också förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 § (första stycket 10 i den tidigare lydelsen av 9 §) som nu återfinns i 29 kap. 8 § första stycket 12. Straffbestämmelserna i 29 kap. 9 § omfattar nu överträdelser som bör vara förenade med straffansvar i form av böter men som inte är lämpliga att placera i någon av de andra straffbestämmelserna i kapitlet. Paragrafen avser brott som begås med uppsåt eller av oaktsamhet och för vilka straffskalan är böter. Brotten räknas upp i tolv punkter i första stycket.

Första stycket 1 avser skyldigheten enligt artikel 6.3 i den angivna EG-förordningen (den s.k. CITES-förordningen) att i ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag. EG-förordningen är publicerad i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, L 61, 3.3.1997, s. 1 (Celex 31997R0338).

Första stycket 2 motsvarar första stycket 3 i den tidigare lydelsen men det straffbara området har avgränsats till att enbart avse föreskrifter eller

beslut i det enskilda fallet om tomgångskörning eller gatumusik. Det kan vara fråga om såväl föreskrifter i regeringens förordningar som myndighetsföreskrifter.

Första stycket 3 motsvarar första stycket 5 i den tidigare lydelsen men har språkligt ändrats så att det framgår att det kan vara fråga om såväl föreskrifter i regeringens förordningar som myndighetsföreskrifter.

Första stycket 4 motsvarar första stycket 6 i den tidigare lydelsen men det straffbara området har avgränsats till att enbart avse föreskrifter om hantering av gödsel. Det kan vara fråga om såväl föreskrifter i regeringens förordningar som myndighetsföreskrifter.

Första stycket 5 är ny och avser brott mot föreskrifter om försiktighetsmått vid tillåten odling av genetiskt modifierade organismer. Mer allmänna straffbestämmelser om brott mot föreskrifter om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet finns i 8 § första stycket 8 och 9. Den nya utformningen av straffbestämmelserna i 8 och 9 §§ innebär att fängelse har utmönstrats ur straffskalan för brott mot sådana föreskrifter som avser tillåten odling. Det kan vara fråga om såväl föreskrifter i regeringens förordningar som myndighetsföreskrifter.

Första stycket 6 är ny och avser brott mot föreskrifter om märkning av genetiskt modifierande organismer. Det kan vara fråga om såväl föreskrifter i regeringens förordningar som myndighetsföreskrifter. I straffbestämmelsernas tidigare utformning omfattades brott mot sådana märkningsföreskrifter av bestämmelserna om bristfällig miljöinformation i 6 §, som i den nya utformningen endast gäller i fråga om sådana kemiska produkter och biotekniska organismer som avses i 14 kap.

Första stycket 7 är ny och avser brott mot vissa bestämmelser om spårbarhet och märkning i den angivna EG-förordningen om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer. EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning, EUT L 268, 18.10.2003, s. 24 (Celex 32003R1830).

Första stycket 8 är ny och avser brott mot vissa bestämmelser i den angivna EG-förordningen om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer. EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning, EUT L 287, 5.11.2003, s. 1 (Celex 32003R1946).

Första stycket 9 är ny och avser brott mot föreskrifter om innehållsförteckning eller märkning av kosmetiska och hygieniska produkter. Straffbestämmelsen omfattar enbart brott mot föreskrifter som regeringen har meddelat. Jfr i denna del det som sägs i författningskommentaren till 9 § första stycket 8 och 9.

Första stycket 10 är ny och avser brott mot den skyldighet att lämna information som följer av artikel 9 i den angivna EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel. EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

Första stycket 11 motsvarar första stycket 7 i den tidigare lydelsen men har avgränsats till att avse dels det förbud som direkt framgår av 15 kap. 21 § första stycket, dels föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket.

Första stycket 12 motsvarar första stycket 8 i den tidigare lydelsen men har avgränsats till att avse brott mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av den angivna bestämmelsen i 15 kap. Det straffbara området har också avgränsats till den situationen att någon för borttrans-

port lämnar annat avfall än hushållsavfall till någon som inte har erforderligt tillstånd för borttransporten.

Enligt *andra stycket* är straffbestämmelserna i 29 kap. 9 § subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 1 §. Det betyder att man i första hand skall pröva om ansvar skall dömas ut för miljöbrott.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.10.

29 kap. 11 §

I paragrafens *första stycke* anges i vilken omfattning ringa brott skall undantas från det straffbara område som framgår av de angivna straffbestämmelserna. I paragrafens nya lydelse anges att en gärning skall anses som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Åtalsprövningsregeln i *fjärde stycket* utvidgas till att även omfatta gärningar som avses i 29 kap. 1–3 §§. I övrigt konsekvensändras stycket med anledning av att 10 § upphör att gälla.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.11.

29 kap. 12–14 §§

Paragraferna konsekvensändras med anledning av ändringarna i 1–9 §§.

30 kap. 1 och 2 §§

Bestämmelserna om miljösanktionsavgifter i 30 kap. 1 och 2 §§ ändras redaktionellt på så sätt att i 1 § samlas de bestämmelser som avser möjligheterna att meddela föreskrifter om miljösanktionsavgifter och om avgifternas storlek, medan de bestämmelser som avser avgifternas betalning och möjlighet till befrielse från avgift samlas i 2 §. Detta betyder att bestämmelserna i 1 § tredje och fjärde styckena i den tidigare lydelsen flyttas till 2 § och att hela innehållet i den tidigare lydelsen av 2 § flyttas till 1 §.

Skrivningen i 1 § anpassas till det förhållandet att en skyldighet att betala miljösanktionsavgift endast gäller sådana överträdelser som omfattas av regeringens föreskrifter om skyldighet att betala avgift. Detta tydliggörs genom att formulera ett uttryckligt bemyndigande att meddela föreskrifter om avgiftsskyldighet. Vidare innebär ändringarna i 1 § dels att möjligheterna att meddela föreskrifter om miljösanktionsavgift inte längre är begränsad till att enbart omfatta näringsidkare, dels att det nu blir möjligt att meddela föreskrifter om miljösanktionsavgift även för överträdelser av föreskrifter som finns i miljöbalken och överträdelser av bestämmelser i EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Enligt 2 § *första stycket* skall, liksom tidigare, miljösanktionsavgift betalas oavsett uppsåt eller oaktsamhet. Möjligheten att inte behöva betala miljösanktionsavgift ökas något. Enligt den tidigare lydelsen skulle avgift tas ut om det vore uppenbart oskäligt. I den nya lydelsen i 2 § *andra stycket* anges de omständigheter som kan föranleda befrielse från avgiftsskyldighet. Ett sådant sjukdomshinder som avses i *andra stycket 1* torde normalt behöva styrkas med sjukintyg. För att den avgiftsskyldige inte skall anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet, torde det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet för att beakta sådana omständigheter annat än för

privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är dock mycket litet. Omständigheter som avses i *andra stycket 2* är sådana som normalt brukar hänföras till "laga förfall". Det bör inte bli aktuellt att befria från avgiftsskyldigheten om överträdelsen har orsakats av en försumlighet hos någon som den avgiftsskyldige har anlitat, såvida inte uppdragstagaren kan anses ha haft laga förfall. Enligt *andra stycket 3* är det möjligt att ta hänsyn till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt har ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag (t.ex. att en miljörapport inte kommer fram i rätt tid på grund av ett skrivfel i adressuppgiften på det kuvert som rapporten skickats i eller liknande misstag). Hänsyn bör också kunna tas till att överträdelsen kan ha föranlett en straffsanktion (*andra stycket 4*). Situationer som är sådana att de inte motiverar avgiftsbefrielse är exempelvis dålig ekonomi hos den avgiftsskyldige, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist, dåliga rutiner eller att verksamheten är nystartad.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 6.1.

30 kap. 4 §

Med anledning av att begränsningen att endast näringsidkare kan påföras miljösanktionsavgift tas bort sker en följdändring i 4 § så att det där framgår att beslut om miljösanktionsavgift skall delges den som anspråket riktar sig mot.

30 kap. 5 §

Bestämmelsen ändras och anger nu ett krav på att beslut om miljösanktionsavgift skall ha delgetts den betalningsskyldige för att verkställighet skall kunna ske. Ett beslut om miljösanktionsavgift kan verkställas inom trettio dagar efter det att beslutet delgetts om inte tillsynsmyndigheten har bestämt en senare tidpunkt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 12.

14.2 Ändringarna i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

17 §

Överträdelser av villkor och andra liknande bestämmelser som meddelas i samband med en lagligförklaring är straffbart på samma sätt som överträdelser av sådana bestämmelser i tillstånd, godkännanden och dispenser. Jfr det som sägs om otillåten miljöverksamhet i författningskommentaren till 29 kap. 4 § miljöbalken och i allmänmotiveringens avsnitt 7.5 och 7.6.

28 §

I lagen om införande av miljöbalken finns i 17 § regler som innebär att om en vattenanläggning har kommit till utan tillstånd eller om tillståndsförslaget är oklar får den efter prövning hos miljödomstol förklaras laglig. Ett mål om lagligförklaring skall enligt 28 § utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken. För att säkerställa miljöorganisationers möjligheter att överklaga den tillståndsliknande konstruktion som lagligförklaring utgör, liksom frågor som är en del av lagligförklaringen, införs ett nytt andra stycke i 28 § av denna innebörd.

Övergångsbestämmelsen

Övergångsbestämmelsen behandlas i avsnitt 12.

14.3 Ändringen i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

1 b §

I samband med en tidigare ändring av bestämmelsen har ordet miljöbalken fallit bort i bestämmelsens andra stycke. Ändringen innebär att det åter framgår att det är miljöbalkens bestämmelser som avses.

Miljöbalkskommitténs sammanfattning av betänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37)

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I detta delbetänkande redovisar vi de delar av vårt uppdrag som gäller dels sanktionssystemet, dels hänsynsreglerna. Vi har tidigare lämnat principförslag i dessa delar och återkommer nu med våra slutliga slutsatser och förslag till författningsändringar. Ändringarna gäller framför allt miljöbalkens 29 kap. om straff, 30 kap. om miljöstraffsavgifter och 2 kap. med allmänna hänsynsregler.

Samtidigt lämnar vi också i ett separat delbetänkande principförslag som gäller organisationen för miljöbalkens tillståndsprövning, Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38). Det lämnas samtidigt som PBL-kommittén lämnar sitt motsvarande delbetänkande om plan- och bygglagens prövningsorganisation, Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). I vårt slutbetänkande som skall lämnas i juni 2005 kommer vi efter anvisningar i tilläggsdirektiv att utreda dessa frågor vidare.

Ett tydligt och väl avgränsat sanktionssystem

Vår översyn av sanktionssystemet har framför allt avsett bestämmelserna om straff i 29 kap. och om miljöstraffsavgifter i 30 kap. Syftet med sanktionsbestämmelserna är att stärka miljörätten i övrigt. Det är inte sanktionsbestämmelserna som driver miljöarbetet framåt, men utan dessa riskerar miljölagstiftningen att bli tandlös och ineffektiv. Samma höga krav på rättssäkerhet måste ställas när det gäller miljöstraffrätten som när det gäller samhällets straffbestämmelser i övrigt. Endast det som är tydligt straffbelagt bör få föranleda straffrättsliga ingripanden. Miljöstraffrätten utgör en del av både miljörätten och straffrätten.

I vårt principbetänkande konstaterade vi att det fanns behov av att i grunden se över miljöbalkens sanktionssystem och att det fordrades en genomgripande revision av framför allt miljöbalkens straffbestämmelser. I många fall är det i dag omöjligt för den enskilde att veta vad som är straffbart. Den översyn vi nu genomfört har syftat till att göra sanktionssystemet tydligt och väl avgränsat, där avgränsningen baseras på överväganden av vad som är straffvärt. En ambition har också varit att utforma bestämmelserna så att de kan bestå under en längre tid.

Förhållandet mellan straff och miljöstraffsavgifter

Dagens regler innebär att vissa överträdelse kan medföra *både* straff – fängelse eller böter – och miljöstraffsavgift. Vi anser i stället att en överträdelse bör medföra *antingen* straff eller miljöstraffsavgift. Straff skall reserveras för de mer allvarliga överträdelse medan miljöstraffsavgifterna kan användas för sådana som är mindre allvarliga. Systemet

met med miljöskaktionsavgifter skall vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat.

Våra förslag innebär att sådana beteenden som inte är straffvärda förs bort från det straffbara området. Överträdelser av det slaget lämpar sig i många fall i stället för miljöskaktionsavgifter. Vi har sett över systemet med miljöskaktionsavgifter i ljuset av bland annat de krav som ställs enligt Europakonventionen och föreslår med anledning av denna genomgång vissa ändringar. Vi lämnar inte några detaljerade förslag till hur den närmare regleringen avseende miljöskaktionsavgifter bör se ut. Det kommer att fordras ändringar i förordningen om miljöskaktionsavgifter för att fånga upp många av de överträdelser som genom våra förslag skulle bli avkriminaliserade och för att i övrigt fullfölja våra förslag om hur systemet skall tillämpas. Vi har lämnat visst underlag för den omarbetning av förordningen som fordras.

Det är riksdagen och regeringen som bör besluta om vad som skall vara brottsligt

I miljöbalken förekommer i mycket stor utsträckning bemyndiganden till regeringen eller till myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter av olika slag. Straffbestämmelsernas nuvarande utformning har inneburit att ett stort antal myndighetsföreskrifter blivit straffbelagda, i många fall utan några närmare överväganden kring sådana överträdelser straffvärde. Det kriminaliserade området blir på det sättet svårt att överblicka. Det kan också utveckla sig på ett okontrollerat sätt. Nu kan överträdelser av bestämmelser i föreskrifter från ett tiotal centrala verk, 21 länsstyrelser och 290 kommuner i många fall omfattas av straffbestämmelser med upp till två års fängelse i straffskalan. Konstruktionen är tveksam från grundlagssynpunkt och uppfyller inte de grundläggande krav på bland annat tydlighet som bör ställas på straffbestämmelser.

Vad som är straffbelagt på miljöbalkens område skall beslutas av riksdagen och vi föreslår att det straffbara området som huvudregel endast bör fyllas ut av regeringen, inte av andra statliga myndigheter eller kommuner.

Skärpningar i centrala brott, avkriminalisering av mindre allvarliga överträdelser

För de centrala brotten mot miljön föreslår vi vissa skärpningar i straffbestämmelserna. Exempelvis anser vi att man bör se allvarligt även på oaktsamhet i samband med miljöbrott, att miljöbrottet bör utvidgas till att även omfatta vissa åtgärder som innebär förändringar i yt- eller grundvattennivåer och att straffskalan bör skärpas för grova fall av artskyddsbrott.

Överträdelser som genom våra förslag tas bort från det straffbara området – men som kan bli föremål för miljöskaktionsavgift – är exempelvis underlåtenhet att för inrättandet av vissa mindre verksamheter som enskilda avlopp eller vissa värmepumpar söka tillstånd eller göra anmälan. Andra exempel är en rad anmälningsplikter på hälsoområdet, till exempel anmälan av frisersalonger, fotvårdsmottagningar och rum för resande. Dessamma gäller underlåtenhet att göra viss rapportering, till exempel den årliga miljörapporten och rapportering beträffande köldmedier.

Våra förslag innebär en omarbetning av så gott som samtliga straffbestämmelser i 29 kap. Förutom att åstadkomma en avgränsning av bestämmelserna som är riktiga med hänsyn till straffvärdet hos en överträdelse, har syftet varit att nå en struktur som är tydlig och som innehåller en så liten överlappning som möjligt mellan olika bestämmelser. Vi föreslår också att vissa nya brottsrubriceringar införs; områdesskyddsbrott, artskyddsbrott och villkorsbrott.

Tillsynsmyndigheterna skall fortsätta att anmäla misstanke om brott

Vi föreslår inga förändringar av tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla misstanke om brott till polis- och åklagarmyndighet. Genom våra förslag att föra bort mindre allvarliga överträdelser från det straffbara området kommer antalet fall som skall anmälas att minska. För sent ingivna rapporter och vissa typer av anmälningar kommer exempelvis inte att omfattas.

Tillämpningen av hänsynsreglerna och reglernas utformning

Vilka krav kan ställas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna?

Vi har nu gått igenom och undersökt beslut och domar från kommunala miljönämnder, länsstyrelser, miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen för att se hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. Våra slutsatser är att det fortfarande finns en betydande osäkerhet bland verksamhetsutövare, remissmyndigheter i tillståndsfrågor och tillståndsmyndigheter i hur miljöbalkens nya allmänna hänsynsregler skall tillämpas. Att klarlägga vilka krav som kan ställas är en dynamisk process som fordrar både rättspraxis och vägledning av olika slag. För att underlätta den processen och därmed få ett bättre genomslag för de allmänna hänsynsreglerna fordras

- att tillståndsmyndigheterna med stöd av remissmyndigheterna ställer krav på att ansökningshandlingar innehåller ett tillräckligt bra underlagsmaterial för en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna,
- att miljömyndigheterna aktivt driver ärenden och mål där tillämpningen aktualiseras,
- att domstolarna utvecklar sina överväganden när det gäller vilka krav som ställs till följd av de allmänna hänsynsreglerna, och
- att det i ökad utsträckning tas fram branschspecifikt vägledningsmaterial, särskilt för branscher med små eller medelstora företag.

En tydligare struktur och tydligare regler i 2 kap.

För att förtydliga hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. skall tillämpas föreslår vi att det införs underrubriker som delar in kapitlet i olika block. Ett av blocken skall samla balkens centrala regler om val av plats. Det innehåller bland annat kravet på tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. som vi föreslår utökas till att omfatta även anmälningsärenden. I ett annat block som innehåller hänsynsregler föreslår vi en ny regel till skydd för den biologiska mångfalden. Den nya regeln innebär ett förtydligande av hänsynskrav som redan gäller enligt 2 kap. och medför alltså inte några nya krav.

Miljöbalkskommitténs lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 2 kap. 4 §, 16 kap. 4 § samt 29 kap. 2 och 10 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 7 §, 7 kap. 30 §, 29 kap. 1, 3–6, 8–9 och 11–14 §§ samt 30 kap. 1 och 4–5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sju nya paragrafer, 2 kap. 3 a §, 6 a §, 6 b § och 6 c §, samt 29 kap. 2 a §, 2 b § och 4 a §, av följande lydelse,

dels att det skall införas en ny rubrik närmast före 2 kap. 1 § som skall lyda "Tillämpning och bevisbörda", en ny rubrik närmast före 2 kap. 2 § som skall lyda "Hänsynsregler", en ny rubrik närmast före 2 kap. 8 § som skall lyda "Efterbehandling", samt en ny rubrik närmast före 2 kap. 9 § som skall lyda "Slutavvägning",

dels att det närmast före 2 kap. 6 a och 7 §§ skall införas två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

2 §

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas *endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad*

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidg-

som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

ning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

3 a §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att motverka att verksamheten eller åtgärden leder till försämrade livsbetingelser för växt- och djurarter som är hotade.

Val av plats

6 a §

För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- och vattenområden skall väljas en lämplig plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

6 b §

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9, 11 och 12 kap., regeringens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter som är anmälningsskyldiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

6 c §

Tillstånd eller dispens får inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

*Rimlighetsavvägning**7 §*

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts

Kraven på hänsyn enligt 2–6 a §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

7 kap. Skydd av områden

30 §

Föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. *I de fall kommunen beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter.*

Föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. *Regeringen får även överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter i de fall kommunen beslutar om skydd av ett område.*

Föreskrifterna skall gälla omedelbart även om de överklagas.

29 kap. Straffbestämmelser och förverkande

1 §

Den som med uppsåt

1. förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet som anges under 1, eller

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning,

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller detta är allmänt vedertaget, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaksambet

1. till mark, vatten eller luft släpper ut ämne som genom förorening medför eller kan medföra skador på människors hälsa, djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar eller bortskaffar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra skador eller annan olägenhet som anges under 1,

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller

4. bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivå på ett sätt som medför eller kan medföra skador på människors hälsa, djur eller

Är brottet grovt, skall gärningsmannen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvärlig, döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

växter eller annan betydande olägenhet i miljön

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

2 a §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen uppehåller sig i nationalpark, naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområde eller vattenskyddsområde, eller orsakar skada eller annan olägenhet eller risk för skada i sådant område och som därigenom även bryter mot föreskrifter eller beslut i ett enskilt fall som meddelats med stöd av 7 kap., döms för områdesskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att vidta åtgärd utan tillstånd meddelat genom interimistiskt beslut enligt 7 kap. 24 §.

För områdesskyddsbrott döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som kan skada natur-

miljön inom biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § eller mot förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd enligt 7 kap. 16 §.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

2 b §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med föreskrifter om förbud meddelade av regeringen med stöd av 8 kap. 1 §,

2. tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av växt i strid med föreskrifter om förbud meddelade av regeringen med stöd av 8 kap. 2 §,

3. sätter ut djur eller växt i naturmiljön i strid med föreskrifter om förbud meddelade av regeringen med stöd av 8 kap. 3 §,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artiklarna 8.1, 8.5 eller 9.1 i rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av

arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, eller

b) i strid med föreskrifter om förbud eller tillstånd som meddelats av regeringen med stöd av 8 kap. 4 §, eller

5. bryter mot villkor i beslut i enskilt fall meddelat med stöd av artiklarna 8.3 eller 9.2 jämfört med 11.3 i den förordning som anges i 4 a eller med stöd av föreskrifter som anges i 4 b

döms för artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under längre tid, i större omfattning eller i vinstsyfte.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

3 §

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller mot-

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, *bioteknisk organism* eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som *föreskrivits* eller som *annars* behövs på grund av produktens, *organismens* eller varans innebo-

verka skador på människor eller i miljön, döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

ende egenskaper, och som därigenom orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön, döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse högst två år.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 18 § andra stycket eller 14 kap. 19 § första stycket. Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller begränsningar att producera, använda eller på marknaden släppa ut ämne, produkt eller utrustning enligt artiklarna 3–5 och 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §. Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte heller om gärningen innebär överträdelse av föreskrifter om klassificering, överlämnande av information eller märkning såvitt avser kemiska produkter.

4 §¹

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillåtlighetsbeslut, till-

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd utan att ha inhämtat beslut eller gjort anmälan som anges i andra

¹ Senaste lydelse 2001:437.

stånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats i samband med tillåtighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller vid omprövning av sådana tillstånd eller villkor.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

I fråga om en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § döms inte till ansvar enligt första stycket denna paragraf, om tillstånd eller dispens för verksamheten eller åtgärden har lämnats till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.

stycket, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Följande beslut och anmälningar omfattas av första stycket:

1. tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, om inte tillstånd eller dispens för verksamheten eller åtgärden har lämnats till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

2. sådant tillstånd till miljöfarlig verksamhet som regeringen föreskrivit om med stöd av 9 kap. 6 §,

3. sådan anmälan av miljöfarlig verksamhet som regeringen föreskrivit om med stöd av 9 kap. 6 § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse,

4. sådan anmälan beträffande miljöriskområde som beslutats med stöd av 10 kap. 12 §,

5. tillstånd till eller godkännande av vattenverksamhet enligt 11 kap. eller tillstånd att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk enligt 11 kap. 22 §,

6. anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,

7. tillstånd till täktverksamhet enligt 12 kap. 1 §

8. anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket samt sådan anmälan för samråd som föreskrivits med stöd av 12 kap. 6 § andra stycket,

9. tillstånd till avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade

organismer eller till att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden enligt 13 kap. 12 §,

10. sådant tillstånd till eller sådan anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer som regeringen föreskrivit om med stöd av 13 kap. 16 §,

11. sådan förhandsanmälan av nya ämnen som regeringen föreskrivit om med stöd av 14 kap. 11 §,

12. sådant tillstånd till yrkesmässig överlåtelse eller annan hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer som regeringen föreskrivit om med stöd av 14 kap. 12 §,

13. godkännande av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel enligt 14 kap. 13 §,

14. sådant tillstånd till användning av bekämpningsmedel som regeringen föreskrivit om med stöd av 14 kap. 24 § andra stycket,

15. sådant tillstånd till transport av avfall som regeringen föreskrivit om med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1, samt

16. regeringens tillåtighetsbeslut enligt 17 kap.

För otillåten miljöverksamhet döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha iakttagit sådan tidsfrist som anges i 12 kap. 6 § tredje stycket.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för

gärningen kan utdömas enligt 1 §.

4 a §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor eller liknande bestämmelser som har meddelats i samband med tillåtlighetsbeslut, tillstånd, lagligförklaring, godkännande eller dispens, enligt denna balk eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller vid omprövning av sådana beslut, villkor eller bestämmelser, döms för villkorsbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

5 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i strid mot vad som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna uppgifter till myndigheter i de fall som anges i andra stycket, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Följande omfattas av första stycket:

1. den som äger eller brukar en fastighet och som underlåter att enligt 10 kap. 9 § underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten,

2. den som fått eller sökt tillstånd till avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller till utsläppande på marknaden av produkter som inne-

håller eller består av sådana organismer eller som bedriver verksamhet med innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, och som underlåter att underätta tillsynsmyndigheten om det framkommer nya uppgifter som kan påverka bedömningen av riskerna för människors hälsa eller miljön,

3. den som yrkesmässigt tillverkar en kemisk produkt eller bioteknisk organism eller för in sådan produkt eller organism till Sverige och som underlåter att anmäla produkten eller organismen för registrering i ett produktregister i de fall det är föreskrivet av regeringen med stöd av 14 kap. 10 §,

4. den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism på marknaden och som underlåter att enligt 14 kap. 23 § lämna underrättelse om nya uppgifter om produkten eller organismen, samt

5. den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt till följd av bestämmelserna i 9 kap. 6 §, 11 kap., 12 kap. 1 §, eller 13–14 kap. och som underlåter att lämna underrättelse till tillsynsmyndigheten om en driftstörning eller liknande händelse i verksamheten som kan skada människors hälsa eller miljön.

För försvårande av miljökontroll döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift i ansökan,

anmälan eller annan handling som skall ges in till myndighet enligt föreskrifter i denna balk eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller enligt beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av sådana föreskrifter eller enligt bestämmelser i EG:s förordningar inom denna balkes tillämpningsområde, om uppgiften har betydelse för förprövning eller en bedömning vid tillsyn.

6 §

Den som i något annat fall än som avses i 5 § med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte ger in en handling med uppgifter som skall ges in enligt balken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller i en sådan handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller

2. underlåter att fullgöra i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken föreskriven skyldighet att märka en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer eller en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljö skall skadas, för bristfällig miljöinformation till böter eller fängelse

Den som tillverkar en kemisk produkt, eller för en sådan produkt in till eller ut ur Sverige, och som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. underlåter att i de fall det är föreskrivet av regeringen med stöd av denna balk klassificera produkten med avseende på hälso- och miljöfarlighet när det gäller sådana farliga ämnen som avses i 14 kap. 8 b § eller sådana farliga beredningar som avses i 14 kap. 8 c §, eller klassificerar en sådan produkt felaktigt,

2. underlåter att i de fall det är föreskrivet av regeringen med stöd av denna balk, förse yrkesmässiga användare med säkerhetsdatablad eller i sådan handling lämnar oriktig uppgift,

3. underlåter att märka produkten med farosymbol, farobeteckning, riskfras eller kännbar varningsmärkning enligt föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av denna balk, eller utför en sådan märkning felaktigt

i högst ett år.

Bilaga 2

eller bristfälligt, eller

4. underlåter att märka produkten med farosymbol, farobeteckning, riskfras eller kännbar varningsmärkning enligt artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 om export och import av farliga kemikalier, eller underlåter att förse importörer med säkerhetsdatablad enligt artikel 16.3 i samma förordning eller i sådan handling lämnar oriktig uppgift

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas, för bristfällig miljöinformation till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket 2 och 3 skall också tillämpas på den som förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt för vidare överlåtelse i eget namn.

8 §²

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 §, om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelse har föreskrivits är straffbelagd,

2. i beslut om naturreservat eller kulturresevat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 7 kap. 5 § andra eller tredje stycket,

3. förbud att bedriva verksam-

2. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade av regeringen med stöd av 7 kap. 20 §,

3. sådana föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig

² Senaste lydelse 2003:890.

het eller vidta åtgärder inom biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 §,

4. föreskrifter som behövs för särskilt skydd för djur eller växter enligt 7 kap. 12 §,

5. förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd i strid mot 7 kap. 16 §,

6. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 §,

7. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 22 §

8. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § första stycket,

9. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §,

10. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 3 §,

11. föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § genom att ta sådan befattning med djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter som strider mot en sådan föreskrift eller mot ett villkor i beslut i enskilt fall,

12. föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,

13. föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap.

verksamhet som regeringen meddelat med stöd av 9 kap. 5 § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse,

4. inskränkningar eller villkor beträffande miljöriskområde meddelade med stöd av 10 kap. 12 §,

5. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

6. förbud till skydd för naturmiljön meddelade med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket,

7. sådana föreskrifter om utredning eller försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen meddelat med stöd av 13 kap. 9 eller 11 § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse,

8. förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §, eller

9. förbud mot fiske meddelade med stöd av 28 kap. 13 §.

För försök till brott mot första stycket 8 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte om ansvar kan utdömas enligt 1 §.

5 §,

14. inskränkningar, villkor eller *anmälningsskyldighet* föreskrivna beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §,

15. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

16. förbud att påbörja en verksamhet enligt 12 kap. 6 § tredje stycket,

17. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

18. särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 §,

19. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket,

20. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 19 § första stycket,

21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,

22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 §,

23. förbud att hantera, föra in eller föra ut kemisk produkt eller bioteknisk organism enligt 14 kap. 25 §,

24. förbud mot dumpning

eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,

25. skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier eller att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen,

26. förbud eller skyldighet att lämna uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, senast ändrad genom förordning (EG) nr 2039/2000,

27. bestämmelser om transport och därigenom transporterar avfall i strid mot rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) 2557/2001,

28. bestämmelser i, eller villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av, rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1497/2003, såvitt avser import till Sverige, export och reexport från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport

och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd.

För försök till brott mot första stycket 24 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

9 §³

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 7 kap. 30 §,

2. föreskrifter om förbud mot djurbållning meddelade med stöd av 9 kap. 11 §,

3. föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 9 kap. 12 §,

4. skyldighet att göra anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,

5. föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 8 §,

6. föreskrifter om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 10 §,

7. förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 § genom att yrkesmässigt eller annars

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. skyldighet enligt artikel 6.3 rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. föreskrifter eller beslut i enskilda fall om tomgångskörning eller gatumusik meddelade med stöd av 9 kap. 12 §,

3. föreskrifter om spridning av gödsel meddelade av regeringen med stöd av 12 kap. 10 §,

4. föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 14 kap. 7 § genom att underlåta att göra en bedömning av kosmetiska och hygieniska produkters säkerhet för människors hälsa,

5. föreskrifter om innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter meddelade av regeringen med

³ Senaste lydelse 2003:518.

i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

8. föreskrifter om borttransport meddelade med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2,

9. nya eller ändrade villkor för vilthägn enligt 24 kap. 12 §,

10. förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 §,

11. skyldighet enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2476/2001, att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

stöd av 14 kap. 8 §

6. förbud enligt 15 kap. 21 § första stycket eller föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket, genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall, eller

7. föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att lämna annat avfall än hushållsavfall för borttransport till den som inte har tillstånd som krävs för sådan transport.

11 §⁴

Om gärning som avses i 3–10 §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Om gärning som avses i 1–3 §§, 4 a §, 5 § tredje stycket eller 7–9 §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffbestämmelsen.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

⁴ Senaste lydelse 2003:518.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Om en gärning som avses i 4–10 §§ kan föranleda miljöskattavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöskattavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

12 §⁵

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer vilka har varit föremål för brott enligt 1–4, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortschaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1–4, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer vilka har varit föremål för brott enligt 1–4a, 6, 8 eller 9 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortschaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1–4a, 8 eller 9 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

⁵ Senaste lydelse 2002:175.

13 §

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 24 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 8 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

14 §

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 eller 2 §, frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 §, frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

30 kap. Miljösanktionsavgifter

1 §

En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet

1. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk,

2. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller

3. åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall, *i de fall regeringen föreskrivit om avgift enligt 2 §, betalas av den som*

1. åsidosätter föreskrifter *i denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde,*

Detta gäller dock endast för sådana överträdelser för vilka regeringen har föreskrivit om avgift enligt 2 §.

Miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det finns särskilda skäl mot detta.

4 §

Beslut om att ta ut miljösanktionsavgift skall delges verksamhetsutövaren.

Beslut om att ta ut miljösanktionsavgift skall delges den som enligt beslutet skall betala.

5 §

Miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet.

Miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om avgift delgivits enligt 4 §. Tillsynsmyndigheten får i beslutet om miljösanktionsavgift besluta om längre tid för betalning.

Beslut om miljösanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2005.

2. För brott mot sådana liknande bestämmelser som avses i 29 kap. 4 a § första stycket eller villkor som har meddelats i samband med lagligförklaring, skall ej dömas till ansvar enligt 29 kap. 4 a §, om dessa bestämmelser eller villkor meddelats under tiden från och med den 1 januari 1999 till och med den 31 maj 2005.

Remissinstanserna

– Miljöbalkskommitténs betänkande

Justitieombudsmannen, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Enköpings tingsrätt, Örebro tingsrätt, Karlstads tingsrätt, Växjö tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Polishögskolan, Gentekniknämnden, Brottsförebyggande rådet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Luleå tekniska universitet, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Tullverket, Riksrevisionen, Kammarkollegiet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Boverket, Skogsstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Arbetsmiljöverket, Statens Enerigmyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Generalläkaren, Statens va-nämnd, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning, Jernkontoret, Affärsverket svenska kraftnät, Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Kristianstads kommun, Falu kommun, Tanums kommun, Botkyrka kommun, Lycksele kommun, Luleå kommun, Helsingborgs kommun, Örnsköldsviks kommun, Kalmar kommun, Borås kommun, Trollhättans kommun, Järfälla kommun, Lunds kommun, Varbergs kommun, Östersunds kommun, Norsjö kommun, Uppsala kommun, Båstad kommun, Habo kommun, Mullsjö kommun, Hörby kommun, Nyköpings kommun, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska Kommunförbundet, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Företagarförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Vatten, Svensk Energi, Näringslivets nämnd för regelgranskning, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Föreningen för Gruvor, Mineral- och Metallproducenter i Sverige, Företagarna, Linklaters advokatbyrå, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Naturskyddsföreningen, Plast- och kemiföretagen, Skogsindustrierna, Stockholms hamnar, Svensk Fjärrvärme, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska Torvproducentföreningen, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges jordägarförbund, Teknikföretagen, Vindkraftleverantörerna i Sverige, Vindkraftens investerare och projektörer, Världsnaturfonden WWF, Återvinningsindustrierna.

Lagförslagen i departementspromemorian om Århuskonventionen och rätten att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. För att få överklaga *domar och beslut* skall föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Ideell förening får dock inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. *Detta gäller*

1. även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och

2. även om domen eller beslutet är resultatet av en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 8 § eller en omprövning enligt 7 kap. 13–16 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För att få överklaga skall föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. *Föreningen* får dock inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket skall göra det innan tiden för överklagande har gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 28 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §

Mål som gäller lagligförklaring enligt 17 § denna lag skall utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken.

Det som sägs i 16 kap. 13 § miljöbalken om en ideell förenings rätt att överklaga gäller även om den överklagbara domen eller beslutet avser en lagligförklaring.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2006.

Remissinstanserna

– Promemorian om Århuskonventionen och rätten att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Stockholms tingsrätt (miljödomstolen), Växjö tingsrätt (miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (miljödomstolen), Umeå tingsrätt (miljödomstolen), Domstolsverket, Försvarmakten, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Stockholms universitet, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Luleå tekniska universitet, Kammarkollegiet, Jordbruksverket, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Nutek, Verket för Näringslivsutveckling, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Svensk Energi, Lantbrukarnas Riksförbund, Greenpeace, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Sveriges ornitologiska förening, Vindkraftens investerare och Projektörer, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Vindkraftleverantörerna i Sverige, Skogsindustrierna, Miljöförbundet Jordens vänner, Världsnaturfonden i Sverige.