

# Lagrådsremiss

## Utvidgad miljöbrottsbestämmelse

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 september 2015

*Åsa Romson*

*Egon Abresparr*  
(Miljö- och energidepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ändring i miljöbalkens straffbestämmelse om miljöbrott. Förslaget innebär att det straffbara området för miljöbrott i samband med avfallshantering utökas till att avse all hantering av avfall 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. I gällande rätt omfattas endast sådan hantering av avfall som innebär förvaring eller bortskaffande av avfall.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Gällande rätt .....	5
4.1	Miljöbalken .....	5
4.2	Brottsbalken .....	7
4.3	Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg .....	7
4.4	Miljöbrottsdirektivet .....	7
5	Straff för felaktig hantering av avfall .....	8
6	Ikraftträdande .....	9
7	Konsekvenser .....	9
8	Författningskommentar .....	10
Bilaga 1	Promemorians lagförslag .....	12
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna .....	13

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

## 2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> att 29 kap. 1 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **29 kap.**

#### **1 §<sup>2</sup>**

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,

2. förvarar ett ämne eller hanteför avfall 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

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 ska 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.

För försök eller förberedelse till grovt miljöbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

<sup>1</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, i den ursprungliga lydelsen.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:512.

### 3 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen har påpekat att det inte tydligt framgår att artikel 3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet) har genomförts på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning (Regeringskansliets dnr M2014/00777/R, M2014/01497/R och M2014/02642). Enligt artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet ska all avfallshandling som orsakar eller kan orsaka dödsfall eller allvarlig personskada eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter vara straffbar. Kommissionen har ifrågasatt om hela kedjan i avfallshandlingen täcks av bestämmelserna i 29 kap. 1 § miljöbalken. Detta gäller särskilt insamling av avfall samt sådan avfallshandling som utförs av mäklare och handlare och som inte innebär en fysisk hantering av avfallet.

Med anledning av detta tog Regeringskansliet fram en promemoria om sanktioner avseende miljöbrottsdirektivet med förslag till ändringar i miljöbalken. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/1642/R).

### 4 Gällande rätt

Straffbestämmelser som kan aktualiseras vid felaktig avfallshandling finns i miljöbalken, brottsbalken och i speciallagstiftning. Vid en bedömning av hur straffbestämmelserna i de olika regelsystemen förhåller sig till varandra tillämpas sedvanliga regler om brottskonkurrens.

#### 4.1 Miljöbalken

Miljöbalkens straffbestämmelser finns i 29 kap. Flera av bestämmelserna avser straff för handlingar som innefattar felaktig hantering av avfall eller ämnen, t.ex. straff för miljöbrott, otillåten miljöverksamhet, otillåten avfallstransport och otillåten dumpning och förbränning av avfall.

##### *Miljöbrott*

Enligt 29 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken döms för miljöbrott den som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra antingen en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet i miljön.

Enligt 29 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken döms för miljöbrott den som uppsåtligt eller av oaktsamhet 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.

#### *Otillåten miljöverksamhet*

Enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 b miljöbalken döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år den 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 efter att ha gjort en anmälan, påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. I 9 kap. 6 § 2 och 3 miljöbalken anges t.ex. att regeringen får föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten och att släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas. Även om tillståndsplikt inte föreskrivits får tillståndsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. I miljöprövningsförordningen (2013:251) anges vilken verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

#### *Dumpning och förbränning av avfall*

Enligt 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken döms den till böter eller fängelse i högst två år som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot miljöbalkens förbud mot dumpning eller förbränning av avfall. Det förbudet finns i 15 kap. 31 § miljöbalken som säger att det inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon inte får dumpas avfall, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen. Det som sägs om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall. Enligt 15 kap. 33 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom beslut i det enskilda fallet ge dispens från dumpningsförbudet, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. För det fall någon olägenhet uppkommer som inte förutsågs när dispensen gavs, kan ett föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten meddelas eller dispensen återkallas.

## 4.2 Brottsbalken

Vid en felaktig hantering av avfall och andra ämnen kan även straffansvar enligt brottsbalken bli aktuellt, t.ex. för vållande till annans död (3 kap. 7 §), för vållande till kroppsskada (3 kap. 8 §), för framkallande av fara för annan (3 kap. 9 §) och för arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 §).

## 4.3 Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg

I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg samt om förundersökning vid brott mot lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen. I lagen finns straffbestämmelser avseende utsläpp av skadliga ämnen, bl.a. olja, i olika vattenområden. Sådana utsläpp är att se som bortskaffande av avfall och träffas redan i gällande rätt av miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken. Av 10 kap. 1 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa angivna förbud döms till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken.

## 4.4 Miljöbrottsdirektivet

I artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet anges att det ska vara straffbart att samla in, transportera, återvinna eller bortskaffa avfall, inbegripet övervakning av sådan verksamhet och efterbehandling av platser för bortskaffande av avfall och inbegripet åtgärder som handlare och mäklare vidtar (avfallshantering). Handlingarna ska vara straffbara om de utförs på ett sådant sätt att de orsakar eller kan orsaka dödsfall eller allvarlig personskada eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter. De handlingar som räknas upp i artikeln omfattas av definitionerna av avfallshantering i 15 kap. 3 § miljöbalken och artikel 3.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet om avfall).

## 5 Straff för felaktig hantering av avfall

**Regeringens förslag:** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet förvarar ämnen eller hanterar avfall 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 för miljön döms för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har ingen erinran mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Syftet med miljöbrottsdirektivet är att uppnå ett effektivare miljöskydd genom tillgång till straffrättsliga påföljder. Enligt direktivet krävs bl.a. straffrättsliga påföljder för vissa typer av felaktig avfallshantering. Sådan avfallshantering som avses i artikel 3 b överensstämmer i sak med definitionen av avfallshantering i 15 kap. 3 § miljöbalken. I svensk rätt kan den som hanterar avfall på ett felaktigt sätt straffas för t.ex. miljöbrott enligt 29 kap. 1 § första stycket 1 eller 2. Bestämmelsen i paragrafens första punkt omfattar all avfallshantering. För att någon ska straffas krävs att personen i fråga har orsakat en förorening som har medfört eller typiskt sett kan medföra skada eller olägenhet. Straff kan således inte dömas ut för avfallshantering som endast riskerar att leda till att en förorening uppkommer. Enligt miljöbrottsdirektivet ska emellertid även sådana situationer omfattas och straffbestämmelsen ska omfatta all avfallshantering.

För straff enligt 29 kap. 1 § 2 krävs endast att någon har hanterat avfall på ett sådant sätt att det kan medföra en förorening. Bestämmelsen omfattar dock enbart sådan avfallshantering som innebär att man förvarar eller bortskaffar avfall. Ordet ”förvarar” infördes i svensk miljöstraffrätt innan miljöbalken trädde i kraft 1999 och definieras inte i miljöbalken, miljöbrottsdirektivet eller ramdirektivet om avfall. För att en åtgärd ska anses vara förvaring av avfall torde det dock krävas att man har avfall i sin besittning. Det är således en sådan ”fysisk befattning med avfall” som omfattas av definitionen av avfallshantering i 15 kap. 3 §. Även ”bortskaffande” omfattas av definitionen. Både dessa åtgärder bör därför fortsatt omfattas av miljöbrottsbestämmelsen. Definitionen av avfallshantering omfattar emellertid fler åtgärder än förvaring och bortskaffande, t.ex. insamling och åtgärder som inte innebär att man har avfallet i sin besittning. Avfallsmäklare och avfallshandlare kan t.ex. vidta åtgärder som är avfallshantering utan att vara i besittning av avfallet. Miljöbrottsbestämmelsen täcker således inte all avfallshantering.

En felaktig avfallshantering som inte är miljöbrott kan vara en brottslig handling enligt andra lagrum, t.ex. enligt 29 kap. 4 § miljöbalken (otillåten miljöverksamhet) eller 3 kap. 7–10 §§ brottsbalken (vållande till annans död, vållande till kroppsskada, framkallande av fara för annan och arbetsmiljöbrott). Det är dock inte tydligt att alla situationer som avses i artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet omfattas av straffsanktioner.



Miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § 2 miljöbalken bör därför ändras så att det blir tydligt att det straffbara området omfattar all hantering av avfall och förvaring av ämnen 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.

## 6 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringen träder i kraft den 1 mars 2016.

**Promemorians förslag:** I promemorian förslås att ändringen träder i kraft den 1 januari 2016.

**Skälen för regeringens förslag:** Eftersom ändringen i 29 kap. 1 § 2 miljöbalken görs för att genomföra ett EU-direktiv som redan ska ha varit genomfört i den svenska lagstiftningen, är det angeläget att lagändringen träder i kraft så snart som möjligt. Ändringen bör därför träda i kraft den 1 mars 2016.

## 7 Konsekvenser

### *Miljö kvalitetsmålen*

Reglerna för en korrekt hantering av avfall och ämnen är ett viktigt styrmedel för att det ska vara möjligt att nå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Genom att utgöra effektiva och avskräckande sanktioner bidrar den föreslagna straffbestämmelsen indirekt till förbättrade möjligheter att nå miljö kvalitetsmålet.

### *Statsfinansiella konsekvenser*

Den föreslagna ändringen medför att det straffbara området för miljöbrott utökas något. De ytterligare gärningar som blir straffbara är emellertid få eftersom flera redan omfattas av andra straffbestämmelser i miljöbalken och brottsbalken. En tydligare lagstiftning och ett utökat straffbart område kan dock medföra att antalet åtal ökar i viss utsträckning. Bedömningen är dock att antalet mål i domstol inte kommer att öka i sådan utsträckning att det kommer att leda till märkbart ökade kostnader för rättsväsendet och att förslaget inte heller i övrigt kommer att medföra några behov av ytterligare resurser i domstolar eller andra statliga myndigheter. Förslaget bedöms därför inte få några statsfinansiella konsekvenser.

### *Konsekvenser för kommunerna*

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken ett operativt tillsynsansvar över avfallshantering. Även om den föreslagna ändringen innebär att det straffbara området för miljöbrott utökas något är bedömningen att

ändringen inte kommer att kräva ytterligare resurser för tillsyn. En positiv konsekvens av att bestämmelsen förtydligas är att det bör bli lättare att beivra brottslighet som består i miljöfarlig avfallshantering.

#### *Konsekvenser för företagen*

En konsekvens av förslaget är att det straffbara området för miljöbrott utökas något till att avse fler hanteringar än i gällande rätt. Fler företag kommer därför att omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde. Enligt gällande rätt omfattar 29 kap. 1 § 2 miljöbalken de som ”förvarar eller bortskaffar avfall eller ämnen”. Med det nya förslaget blir det tydligt att även de som samlar in, transporterar och återvinner avfall omfattas. Även avfallshantering som inte innebär fysisk hantering omfattas, t.ex. åtgärder som en mäklare eller handlare vidtar. Förslaget bedöms dock inte leda till ökade kostnader eller ökad administration för dessa aktörer. Förslaget bedöms vara positivt för de som hanterar avfall genom att det blir tydligare vilka sanktioner som är förknippade med en felaktig hantering av avfall och ämnen.

#### *Konsekvenser för allmänheten*

Genom att bidra till att viktiga regler till skydd för människors hälsa och miljön följs kan bestämmelserna förväntas ha positiva konsekvenser för allmänheten.

## 8 Författningskommentar

### **Förslaget till lag om ändring i miljöbalken**

#### *29 kap. 1 §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för miljöbrott. Ändringen i *första stycket 2* innebär att det straffbara området utökas till att omfatta förvaring av ämnen och hantering av avfall 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. I gällande rätt omfattas endast förvaring av ämnen samt sådan hantering av avfall som innebär förvaring och bortskaffande av avfall.

Hantering av avfall definieras i 15 kap. 3 §. Enligt definitionen är hantering av avfall insamling, transport, återvinning, bortskaffande eller annan fysisk befattning med avfall eller åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare (se prop. 2010/11:125 s. 39 f.). Ändringen innebär att all hantering av avfall omfattas av miljöbrottsbestämmelsen. Förvaring och bortskaffande av avfall, som enligt definitionen i 15 kap. 3 § är hantering av avfall, nämns emellertid inte specifikt i den ändrade bestämmelsen.

I bestämmelsen anges inte heller uttryckligen att den omfattar bortskaffande av ämnen. Enligt 15 kap. 1 § miljöbalken är avfall ett föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra

sig av med. Ett ämne som innehavaren bortskaffar, dvs. gör sig av med, är således avfall och omfattas därför av bestämmelsen. Förvaring av ämnen som inte är avfall är per definition inte avfallshantering och det är därför nödvändigt att särskilt ange att bestämmelsen omfattar en sådan åtgärd. I den del som bestämmelsen avser förvaring av ämnen innebär ändringen ingen skillnad jämfört med det som redan gäller.

## Promemorians lagförslag

### Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs<sup>3</sup> i fråga om miljöbalken att 29 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **29 kap.**

##### **1 §<sup>4</sup>**

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,

2. förvarar *ett ämne eller hantlar avfall* 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

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 ska 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.

För försök eller förberedelse till grovt miljöbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

<sup>3</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, i den ursprungliga lydelsen.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2011:512.

## Förteckning över remissinstanserna

Åklagarmyndigheten, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Polismyndigheten, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens Jordbruksverk, Återvinningsindustrierna, Pressretur, Förpacknings- och tidningsinsamlingen, TMR, El-kretsen, IL-Recycling, Ragn-Sells, Sveriges kommuner och landsting, Avfall Sverige, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sveriges Åkeriföretag, Svensk Sjöfart, IKEM, Jernkontoret, Skogsindustrierna, SweMin, Tullverket, Transportstyrelsen.