

Regeringens proposition

2002/03:54

Tillsyn och sanktioner på miljörettens område

Prop.
2002/03:54

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 6 mars 2003

Göran Persson

Lena Sommestad
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i miljöbalken och kommunallagen (1991:900). I miljöbalken föreslås en ändring som innebär att om en kommun, till vilken tillsyn överlåtits enligt 26 kap. 3 § miljöbalken, ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen, så skall tillsynsmyndigheten återkalla tillsynsuppgiften. I kommunallagen föreslås en ändring som innebär att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen är jävig i ett ärende som rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till.

För att genomföra vissa krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall föreslår regeringen en ny paragraf i miljöbalken som förtydligar de specifika krav på vad en tillståndsdom skall innehålla när den gäller verksamheter med förbränning av avfall.

Vidare föreslås att en åtalsprövningsregel införs i miljöbalken. Den innebär att när miljöstraffavgift kan åläggas, och annan påföljd än böter inte kan antas, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Det föreslås även att det lägsta beloppet för miljöstraffavgift sänks från 5 000 kronor till 1 000 kronor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagförslag.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	10
3	Ärendet och dess beredning.....	12
4	Gällande regler	13
4.1	Gällande regler om tillsyn och den kommunala organisationen	13
4.1.1	Gällande regler i kommunallagen om den kommunala organisationen och om jäv	13
4.1.2	Gällande regler i miljöbalken om tillsyn	13
4.2	Gällande regler om vad en tillståndsdom skall innehålla	14
4.3	Gällande regler om åtalsprövning och sanktioner	14
5	Tillsynen och den kommunala organisationen	15
5.1	Ny jävsregel i kommunallagen	15
5.2	Återkallande av tillsyn som överlåtits.....	18
6	Kompletterande bestämmelser om vad en tillståndsdom skall innehålla	18
7	Åtalsprövning och sanktioner.....	19
7.1	Åtalsprövningsregel i miljöbalken.....	19
7.2	Sänkning av lägsta beloppet för miljöstraffavgift.....	23
7.3	Redaktionell rättelse.....	24
8	Konsekvenser	24
9	Författningskommentarer	25
9.1	Ändringar i miljöbalken.....	25
9.2	Ändring i kommunallagen	27
Bilaga 1	Miljöbalkskommitténs lagförslag	28
Bilaga 2	Naturvårdsverkets lagförslag	29
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser avseende Naturvårdsverkets rapport Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m.	31
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser avseende Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande (SOU 2002:50).....	32
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag.....	33
Bilaga 6	Lagrådets yttrande.....	40

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:54

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 5 §, 26 kap. 4 §, 29 kap. 8, 9 och 11 §§ samt 30 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 22 kap. 25 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §²

I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,
2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
- 2 a. 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§,
3. 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
4. 22 kap. 6 § om talerätt,
5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,
7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,
8. 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,
9. 22 kap. 26 § om särskild dom,
10. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

I ärenden som rör deponering av avfall skall också de bestämmelser som anges i 22 kap. 25 a § om en tillståndsdoms innehåll tillämpas.

I ärenden som rör deponering *eller förbränning* av avfall skall också de bestämmelser som anges i 22 kap. 25 a *respektive* 25 b § om en tillståndsdoms innehåll tillämpas.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (EGT L 332, 28.12.2000, s. 91, Celex 32000L0076).

² Senaste lydelse 2002:175.

22 kap.

25 b §

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall skall dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,

2. en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas,

3. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

4. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

5. villkor om längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden.

26 kap.

4 §

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. *Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900).* Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

29 kap.8 §³

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 verksamhet 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. 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 gen teknisk 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 §,

³ Senaste lydelse 2002:175.

21 a. förbud att saluföra bensin eller dieselbrännolja enligt 14 kap. 22 §,

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 rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2247/98 av den 13 oktober 1998 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 ozonskiktet⁷, senast ändrad genom förordning (EG) nr 2039/2000⁸,

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 beslut 1999/816/EG,

28. en bestämmelse eller mot 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

25. skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier⁴, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 300/2002⁵, eller att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen⁶,

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 gemenskapen⁹, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) 2557/2001¹⁰,

28. en bestämmelse eller mot 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

⁴ EGT L 251, 29.8.1992, s. 13 (Celex 31992R2455).

⁵ EGT L 52, 22.2.2002, s. 1 (Celex 32002R0300).

⁶ EGT L 84, 5.4.1993, s. 1 (Celex 31993R0793).

⁷ EGT L 244, 29.9.2000, s. 1 (Celex 32000R2037).

⁸ EGT L 244, 29.9.2000, s. 26 (Celex 32000R2039).

⁹ EGT L 30, 6.2.1993, s. 40 (Celex 31993R0259).

¹⁰ EGT L 349, 31.12.2001, s. 1 (Celex 32001R2557).

arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1579/2001, 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 §

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 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 §,

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 ändrat genom rådets förordning (EG) nr 938/97 av den

arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem¹¹, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2476/2001¹², 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.

stycket 24 döms till ansvar enligt

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 dem¹³, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr

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

¹² EGT L 334, 18.12.2001, s. 3 (Celex 32001R2476).

¹³ EGT L 61, 3.3.1997, s. 1 (Celex 31997R0338).

26 maj 1997 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 §.

2476/2001¹⁴, att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

11 §¹⁵

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

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 miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

30 kap.

2 §

Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljösanktionsavgift 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.

Miljösanktionsavgiften skall uppgå till minst 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2003.

¹⁴ EGT L 334, 18.12.2001, s. 3 (Celex 32001R2476).

¹⁵ Senaste lydelse 2000:1235.

Häri genom föreskrivs att 6 kap. 25 och 27 §§ samt 7 kap. 15 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

25 §

En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,

2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,

3. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

4. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

27 §¹⁶

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 5 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

¹⁶ Senaste lydelse 1994:690.

Jäv enligt 25 § 4 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Jäv enligt 25 § 5 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

7 kap.

15 §

Vad som föreskrivs i denna lag om jäv för den som skall handlägga ett ärende hos en nämnd skall gälla också för personalföreträdare i nämnden.

Jäv enligt 6 kap. 25 § 4 skall dock inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdaren

Jäv enligt 6 kap. 25 § 5 skall dock inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdaren

1. är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet, eller

2. har, i den egenskap som anges i 1, företrätt organisationen i en sådan förhandling i ärendet som har ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2003.

3 Ärendet och dess beredning

Den 25 november 1999 uppdrog regeringen åt Naturvårdsverket att bl.a. utreda hur många kommuner som slagit samman den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet med andra nämnder, vilka andra uppgifter dessa nämnder fullgör och hur ansvaret för den operativa tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet fördelas i sådana fall. I oktober 2000 redovisade Naturvårdsverket uppdraget i sin rapport ”Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m.”. I rapporten föreslogs två lagändringar som behandlas i denna proposition. Naturvårdsverkets lagförslag finns i *bilaga 2*. Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (M2000/3993/R).

Ett förslag i denna proposition avser bestämmelser om vad en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut skall innehålla när domen eller beslutet rör en verksamhet med förbränning av avfall. Förslaget föranleds av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (EGT L 332, 28.12.2000, s. 91, Celex 2000L0076). Förslaget har beretts med Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Naturvårdsverket och länsstyrelsen i Stockholms län.

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 juni 2002 överlämnade kommittén delbetänkandet Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Betänkandet innehöll några lagförslag som behandlas i denna proposition. Förslagen avser införandet av en åtalsprövningsregel i miljöbalken och en sänkning av lägsta beloppet för miljöstraffavgift. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (M2002/2314/R).

Denna proposition innehåller också ett förslag om rättelse och uppdatering av straffbestämmelserna i 29 kap. 8 och 9 §§ miljöbalken. I denna del har något remissförfarande inte ansetts nödvändigt.

Förslagen i denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och Vänsterpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnade lagförslagen utan erinran men pekade på behovet av följdändringar i 6 kap. 27 § och 7 kap. 15 § kommunallagen (1991:900). Yttrandet återges i *bilaga 6*. Lagrådets påpekande har beaktats.

4 Gällande regler

4.1 Gällande regler om tillsyn och den kommunala organisationen

4.1.1 Gällande regler i kommunallagen om den kommunala organisationen och om jäv

Den politiska organisationen i kommuner består, vid sidan av fullmäktige, främst av nämnder. Enligt 3 kap. 5 § kommunallagen (1991:900) får en nämnd inte utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Denna bestämmelse omfattar inte den kommunala förvaltningen. Några bestämmelser om hur en kommunal förvaltning skall organiseras finns inte i kommunallagen.

Kommunallagen innehåller bestämmelser om när en förtroendevald eller en anställd hos en kommun eller ett landsting skall anses jävig i ärenden som handläggs av kommunen eller landstinget (6 kap. 25 § kommunallagen). Jäv anses föreligga om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make eller maka, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående (sakägar-, intresse- och släktskapsjäv). Jäv anses också föreligga om han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (ställföreträdarjäv). Vidare anses jäv föreligga om han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken (ombudsjäv). Slutligen anses jäv föreligga om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet (delikatessjäv).

Delikatessjäv anses inte föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd (6 kap. 27 § andra stycket kommunallagen). Denna bestämmelse infördes för att bl.a. möjliggöra för kommunstyrelsens ledamöter att även ha uppdrag i nämnderna (prop. 1990/91:117 s. 100).

4.1.2 Gällande regler i miljöbalken om tillsyn

Tillsynen enligt miljöbalken uppdelas i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Med operativ tillsyn avses sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Med tillsynsvägledning avses sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheterna skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och efterlevnaden av föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheterna skall vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynen blir på så sätt en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och straff.

Tillsynen utövas av bl.a. Naturvårdsverket, Generalläkaren, länsstyrelserna och kommunerna (26 kap. 3 § miljöbalken). Varje kommun utövar, genom den eller de nämnder som fullmäktige beslutar, tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken och över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken.

Kommunen utövar tillsyn över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken endast om tillsynsuppgiften genom särskilt beslut av länsstyrelsen överlåtits till kommunen. En sådan överlåtelse förutsätter att kommunfullmäktige har gjort en framställning till länsstyrelsen. När en sådan framställning prövas skall länsstyrelsen bl.a. beakta kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter. Länsstyrelsen får återkalla överlåtelsen av tillsyn (26 kap. 4 § miljöbalken).

4.2 Gällande regler om vad en tillståndsdom skall innehålla

Miljöbalken har ett utvecklat regelverk i fråga om tillståndsgivning till bl.a. miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Ett tillstånd får förenas med villkor och av 22 kap. 25 § 6–11 framgår vilka villkor som i förekommande fall skall redovisas i en dom. Som utgångspunkt gäller att villkoren skall omfatta de villkor som behövs för att förhindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter. För genomförandet av rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall har specifika krav införts i 22 kap. 25 a § miljöbalken som gäller verksamheter med deponering av avfall.

I fråga om tillstånd som ges genom beslut av länsstyrelse eller kommunal nämnd gäller samma krav avseende tillståndets innehåll (19 kap. 5 § miljöbalken).

4.3 Gällande regler om åtalsprövning och sanktioner

En grundläggande princip inom svensk straffrätt är att om ett förfarande är kriminaliserat, skall den som gör sig skyldig till en sådan gärning få ett straff. Detta följer av kraven på legalitet, förutsebarhet i straffrättskipningen och allas likhet inför lagen. För vissa brott har lagstiftaren valt att införa en särskild åtalsprövning där utgångspunkten är att åtal inte skall väckas. Det finns olika typer av åtalsprövningsregler med starkare eller svagare presumtion mot åtal. Ett typfall är att åtal får väckas endast om det är ”påkallat från allmän synpunkt”. Ett annat typfall är att åtal får

väckas endast om det är ”av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt”. Den sistnämnda regeln är den mest långtgående av de två och där är utrymmet för åtal minst. Den finns i brottsbalken och gäller i fråga om vissa brott som ansetts vara av det slaget att något allmänt intresse av lagföring normalt inte finns, t.ex. ärekränkingsbrott.

Åtalsprövningsregler finns både i brottsbalken och i specialstraffrätten. De brottstyper för vilka särskild åtalsprövning är föreskriven är i regel sådana där brottet har utpräglad civilrättsliga inslag, rör rättsförhållanden inom familjen eller vad som annars brukar anses tillhöra privatlivet eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga regelsystemet (prop. 1994/95:23 s. 86 f).

Straffkatalogen i 29 kap. 8 § första stycket miljöbalken innehåller en punkt, 21 a, som tidigare upphävts. Till följd av ett redaktionellt misstag återinfördes den genom en lagändring där ett sådant återinförande inte var avsett. Punkten saknar dock betydelse eftersom den relevanta förbudsbestämmelsen inte längre gäller. I miljöbalkens straffkatalog finns också uppgifter om senast gjorda ändringar i några EG-förordningar (29 kap. 8 § första stycket 25, 27 och 28 samt 9 § första stycket 11). Uppgifterna är inaktuella.

I fråga om miljöstraffsavgifter gäller att en sådan avgift skall uppgå till minst 5 000 och högst 1 000 000 kronor (30 kap. 2 § andra stycket miljöbalken).

5 Tillsynen och den kommunala organisationen

5.1 Ny jävsregel i kommunallagen

Regeringens förslag: En ny jävsregel införs i 6 kap. 25 § kommunallagen (1991:900). Den innebär att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen skall anses jävig i ärenden om tillsyn över en kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Följdändringar föreslås i 6 kap. 27 § och 7 kap. 15 § kommunallagen.

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till Naturvårdsverkets förslag att införa en ny jävsregel i 6 kap. 25 § kommunallagen. Det gäller bl.a. *Justitieombudsmannen*, *Riksåklagaren*, *Statens jordbruksverk* och *Livsmedelsverket*. Av de länsstyrelser och kommuner som yttrat sig i frågan har samtliga länsstyrelser och majoriteten av kommunerna tillstyrkt förslaget. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har anfört att en ändrad jävsregel är motiverad men att det kan ifrågasättas om den föreslagna ändringen kommer att bli tillräckligt verksam. Miljööverdomstolen har förordat att kommunen aldrig har det operativa tillsynsansvaret över verksamheter där kommunen ansvarar för driften. *Svenska Kommunförbundet*, *Riksrevisionsverket* och *Kammarrätten i Sundsvall* har anfört att kommunallagens regel om delikatessjäv är tillräcklig.

Skälen för regeringens förslag: Miljöbalkskommittén (dir. 1999:109) har i uppdrag att bl.a. inhämta myndigheters, organisationers och enskildas erfarenheter av hur tillsynen enligt miljöbalken fungerar. Kommitténs slutbetänkande skall redovisas senast den 31 december 2003. Regeringen anser det dock motiverat att redan i dag föreslå åtgärder för att förhindra att frågor om drift och tillsyn på kommunal nivå hanteras av samma personer.

I den kommunala tillsynen ingår att utöva tillsyn över verksamheter där kommunen själv kan vara driftsansvarig, t.ex. energi- eller avloppsanläggningar. När ansvar för drift och tillsyn inte är tillräckligt åtskilda finns det risk för att beslut fattas på ett icke objektiva och opartiska sätt. Detta kan medföra att förvaltningen underlåter att driva en viss fråga eller att nämnden avstår från att t.ex. meddela ett föreläggande eller besluta om miljöstraffavgift.

Enligt 3 kap. 5 § kommunallagen får en nämnd inte utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Någon möjlighet att ingripa mot den kommun som bryter mot denna bestämmelse finns dock inte. Några bestämmelser om hur en kommunal förvaltning skall organiseras finns inte i kommunallagen. Enligt förarbetena till kommunallagen och miljöbalken bör dock en grundläggande princip vara att drifts- och tillsynsansvaret skall skiljas åt både på nämnd- och förvaltningsnivå (prop. 1990/91:117, s. 41 och prop. 1997/98:45, del 2, s. 268).

I arbete med tillsyn uppkommer ofta situationer när tillsynspersonalen måste ta ställning till olika typer av tvångsmedel, t.ex. föreläggande, förbud eller åtalsanmälan, och om dessa skall användas mot verksamhetsutövaren. Om drifts- och tillsynsansvar inte skilts åt på ett tillräckligt tydligt sätt, kan situationen vid tillsyn av miljöfarliga kommunala verksamheter bli sådan att tvångsmedlet skall riktas mot någon som är ansvarig för både den miljöfarliga verksamheten och tillsynsverksamheten. Den handläggande tjänstemannen kan då hamna i en situation av konflikt mellan lojaliteten till den som är ansvarig för verksamheten och lojaliteten till sin yrkesroll. Som Naturvårdsverket har påpekat, är en sådan arbetssituation orimlig och påverkar på ett negativt sätt förutsättningarna för ett väl fungerande tillsynsarbete.

Naturvårdsverket har i sin utredning konstaterat att kommunallagens krav på skilda nämnder för drift och tillsyn av kommunal miljöfarlig verksamhet inte efterlevs fullt ut. När utredningen genomfördes hade 19 kommuner, i strid mot kommunallagens bestämmelser, en gemensam nämnd för drift och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Ansvaret för tillsyn och för drift låg på samma förvaltning i 48 av landets kommuner.

Dessa förhållanden kan leda till att kvaliteten och miljönyttan i tillsynsarbetet i landet som helhet försämras. Detta kan i sin tur minska möjligheterna att med tillsynen som instrument uppnå syftet med miljöbalken och de nationella miljö kvalitetsmålen. Även förutsättningarna för en likvärdig tillsyn över landet kan minska.

Några remissinstanser har invänt att den aktuella situationen kan hanteras genom tillämpning av regeln om delikatessjäv i 6 kap. 25 § 4 kommunallagen. Mot bakgrund av förbudet mot gemensam kommunal nämnd för drift och tillsyn i 3 kap. 5 § kommunallagen har denna invändning viss relevans i förhållande till de kommunala nämnderna. Den

tidigare redovisade undantagsregeln från frågan om delikatessjäv i 6 kap. 27 § andra stycket kommunallagen skapar dock, som bl.a. Justitieombudsmannen påpekat, en viss osäkerhet i sammanhanget. Det kan nämligen vara oklart vad som skall betraktas som samma ärende. Vidare är det mycket tveksamt om det finns stöd för att hävda att delikatessjäv skulle kunna anses föreligga när kommunen har en gemensam förvaltning för drift och tillsyn.

Oklarheterna bör undanröjas. Det bör tydligt anges att jäv föreligger om drift och tillsyn över kommunal verksamhet utövas av samma nämnd eller av samma personer inom förvaltningen. Som Naturvårdsverket och flertalet remissinstanser funnit, bör alltså åtgärder vidtas för att förhindra en kommunal organisation på nämnd- och förvaltningsnivå där frågor om drift och tillsyn hanteras av samma personer. Det är därför motiverat att införa en ny jävsregel i kommunallagen. Av en sådan regel bör tydligt framgå att jäv föreligger om en förtroendevald eller en anställd hos kommunen deltar eller närvarar vid handläggningen av ett ärende om tillsyn över en kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. En sådan regel kommer att omfatta all slags kommunal tillsyn över verksamheter som kommunen själv bedriver. En ändring av regeln kan ses som ett ingrepp i den kommunala organisationsfriheten. Men, enligt regeringens mening, bidrar en tydlig jävsregel till att kommunerna etablerar en nämndorganisation som inte strider mot kommunallagens regler. Den kommunala förvaltningen skall givetvis även fortsättningsvis organiseras med utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov. En ny jävsregel kommer dock att tydliggöra det olämpliga i att samma person hanterar både drift- och tillsynsfrågor.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) och Justitieombudsmannen har ifrågasatt om formuleringen ”är knuten till” är lämplig i sammanhanget. De har i stället föreslagit formuleringen ”har tagit befattning med”. Enligt regeringens mening är det dock motiverat att använda Naturvårdsverkets förslag. Formuleringen finns redan i kommunallagens jävsregler (6 kap. 27 § första stycket). Naturvårdsverkets förslag har också en vidare syftning än vad som är innebörden av formuleringen ”har tagit befattning med”. Naturvårdsverkets förslag täcker nämligen även in den situationen att en person deltar vid handläggningen av ett tillsynsärende avseende en verksamhet som han eller hon är ansvarig för men som han eller hon ännu inte har tagit befattning med. Denna situation kan uppstå när en ny nämndledamot påbörjar sin tjänstgöring i en nämnd med ansvar för både drift och tillsyn.

Innan Miljöbalkskommittén har redovisat sitt uppdrag om hur tillsynen enligt miljöbalken fungerar finns inte ett tillräckligt underlag för att ändra tillsynsordningen i enlighet med vad Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) förordat om att kommunerna inte alls skall utöva tillsyn över sina verksamheter. Enligt regeringens bedömning är den nya jävsregeln för närvarande en tillräcklig åtgärd.

I 6 kap. 27 § och 7 kap. 15 § finns hänvisningar till de berörda punkterna i 6 kap. 25 §. Hänvisningarna bör följdändras.

Regeringens förslag: Tillsyn som har överlåtits till en kommun skall återkallas, om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900).

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har ifrågasatt Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare redovisats kan länsstyrelsen överlåta viss tillsyn åt en kommun. Enligt 26 kap. 4 § andra stycket miljöbalken får tillsynsmyndigheten återkalla tillsyn som överlåtits. I förarbetena till miljöbalken anges olämplig förvaltningsorganisation som en tänkbar grund för återkallelse (prop. 1997/98: 45 del 1, s. 499, och del 2, s. 269). Naturvårdsverket har i sin utredning konstaterat att det i dag anses vara mycket svårt för en länsstyrelse att finna en grund för återkallelse. En återkallelse torde förutsätta grov misskötsel från kommunens sida. Enligt Naturvårdsverket har inte någon länsstyrelse använt sig av möjligheten att återkalla tillsynen.

Det är nödvändigt att underlätta för länsstyrelserna att agera och samtidigt ge kommunerna ytterligare en drivkraft för att avstå från att ha en organisation som inte är förenlig med kommunallagen. Det bör därför uttryckligen framgå av lagen att tillsynsmyndigheten skall återkalla tillsynen om en kommun till vilken tillsyn överlåtits ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen. En bestämmelse med den innebörden tas lämpligen in i 26 kap. 4 § miljöbalken.

6 Kompletterande bestämmelser om vad en tillståndsdöm skall innehålla

Regeringens förslag: Miljöbalkens bestämmelser om vad en tillståndsdöm skall innehålla kompletteras med de preciseringar som behövs till följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall. Med preciseringarna klargörs att en dom om tillstånd till en verksamhet med förbränning av avfall skall innehålla uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall, en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas, en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas, villkor om det farliga avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde och maximala innehåll av föroreningar samt villkor om längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden. En motsvarande följdändring föreslås i bestämmelserna om vad ett tillståndsbeslut skall innehålla.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (avfallsförbränningsdirektivet) måste de tillstånd som lämnas till verksamheter med förbränning av avfall innehålla vissa preciserade uppgifter (artiklarna 4.4, 4.5 och 13.1). Ett beslut om tillstånd till förbränning av avfall skall bl.a. innehålla uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall, en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas, en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas, villkor om det farliga avfallets minsta och högsta flöde, villkor om det farliga avfallets lägsta och högsta värmevärde, villkor om det maximala innehållet av föroreningar i det farliga avfall som får förbrännas samt villkor om längsta tid i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning under vilken utsläpp av föroreningar till luft och vatten får överskrida fastställda värden.

Det saknas uttryckliga svenska bestämmelser om att ett tillstånd till en verksamhet med förbränning av avfall skall innehålla de specifika uppgifter som krävs enligt direktivet. Kraven är specifika för miljöfarliga verksamheter med förbränning av avfall. För genomförandet av rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall infördes liknande specifika krav i 22 kap. 25 a § miljöbalken (prop. 2001/2002:65, bet. 2001/02:MJU8, rskr. 2001/02:162). På samma sätt bör de specifika krav som följer av avfallsförbränningsdirektivet införas i miljöbalken. Regeringen föreslår därför en särskild paragraf, 22 kap. 25 b §, med de precisa krav som följer av avfallsförbränningsdirektivet och som inte redan framgår av de allmänna kraven i 22 kap. 25 §.

De specifika uppgifterna skall också anges när en annan myndighet än domstol beviljar tillstånd. Därför bör bestämmelserna i 19 kap. 5 § miljöbalken kompletteras med en hänvisning till den nya paragrafen.

7 Åtalsprövning och sanktioner

7.1 Åtalsprövningsregel i miljöbalken

Regeringens förslag: En åtalsprövningsregel införs i miljöbalken. Den innebär att när miljöstraffavgift kan tas ut och gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslog dock att åtalsprövningsregeln endast skulle avse brott som begåtts av oaktsamhet.

Remissinstanserna: Förslaget att införa en åtalsprövningsregel i miljöbalken har tillstyrkts av de flesta remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Umeå tingsrätt (miljödomstolen)*, *Riksåklagaren*, *Naturvårdsverket*, *Kammarkollegiet*, *länsstyrelserna i Värmlands län* och *Hallands län* samt *Tanums* och *Landskrona*

kommuner. Bland annat har anförts att en sådan regel skulle underlätta och minska arbetsbelastningen för åklagarna. Flera remissinstanser har anført att kommitténs förslag inte är tillräckligt tydligt. *Riksåklagaren*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Statens jordbruksverk* har kritiserat oaktsamhetskriteriet i kommitténs förslag och menat bl.a. att det krävs avsevärd utredning innan man kan ta ställning till om uppsåt eller oaktsamhet föreligger i ett enskilt fall. *Riksåklagaren* har även ansett att det föreslagna påföljdsriteriet är onödigt eftersom annan påföljd än böter är ovanligt.

Justitieombudsmannen, *Rikspolisstyrelsen*, *Enköpings tingsrätt* och *Länsstyrelsen i Örebro län* har tillstyrkt under förutsättning att en åtalsprövningsregel endast är en tillfällig lösning. *Justitieombudsmannen* har även anført att påföljdsrekvisitet bör formuleras ”brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter”. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Luleå kommun*, *Vägverket* och *General-läkaren* har inte haft någon erinran mot förslaget men ställt sig tveksamma med hänvisning till att även anmälningsplikten i 26 kap. 2 § miljöbalken bör ses över. *Svenska Kommunförbundet*, *Luleå kommun*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Skogsstyrelsen* har anført att en avkriminalisering bör ske samtidigt som en åtalsprövningsregel införs. *Stockholms tingsrätt* och *Arbetsmiljöverket* har ifrågasatt om det finns behov av en åtalsprövningsregel eftersom den generella regeln i 20 kap. 7 § rättegångsbalken torde vara tillräcklig.

Länsstyrelsen i Blekinge län, *Kemikalieinspektionen*, *Göteborgs* och *Falu kommuner* m.fl. har avstyrkt förslaget. Bland annat har anförts att om anmälningsplikten kvarstår skulle en åtalsprövningsregel urholka förtroendet för tillsynsmyndigheterna hos verksamhetsutövarna och allmänheten.

Skälen för regeringens förslag

Sanktionssystemet på miljörettens område innebär att en överträdelse kan sanktioneras med både straff och miljöstraffavgift. För i vart fall mindre allvarliga överträdelser upplevs detta av många som en obehövlig dubbel sanktionering. I många fall är också en miljöstraffavgift en fullt tillräcklig sanktion.

När en miljöregel överträds och överträdelsen kan föranleda beslut om betalning av miljöstraffavgift, kan det vara en juridisk person, t.ex. ett handelsbolag, som blir skyldig att betala avgiften. Betalnings-skyldigheten kan också komma att gälla en fysisk person. Detta beror på att överträdelser mot miljöregler anses kunna göras av såväl juridiska som fysiska personer. Bakom överträdelsen är det dock alltid fråga om att en fysisk person har agerat på visst sätt eller underlåtit att agera. Ett sådant agerande eller en sådan underlåtenhet kan då också anses vara en gärning i straffrättslig mening. Gärningen kan då straffsanktioneras med böter eller annan påföljd.

På miljörettens område är alltså sanktionerna av olika slag. För miljöstraffavgift räcker det att man kan konstatera att en miljöregel har överträtts. Man behöver inte visa att det bakom överträdelsen har begåtts någon straffbar gärning.

För straff krävs däremot att en fysisk person har begått en brottslig gärning. En och samma mänskliga aktivitet eller inaktivitet kan alltså komma att sanktioneras med både en avgift och ett straff. Det är när en fysisk person för en sådan aktivitet eller inaktivitet träffas av både avgift och straff som han eller hon kan uppleva sig vara utsatt för onödig ”dubbelbestraffning”. Enligt regeringens mening talar starka skäl för att denna effekt av sanktionssystemet bör mildras.

När bör en gärning bli föremål för åtal?

En förutsättning för att en åtalsprövningsregel skall vara tillämplig är att överträdelsen kan beivras med en miljöstraffsavgift. Vidare bör gälla att åtal skall väckas om en gärning sannolikt kommer att medföra en strängare påföljd än böter. I ett sådant fall kan nämligen en miljöstraffsavgift inte anses vara tillräcklig som sanktion.

När en åtalsprövningsregel är tillämplig, är utgångspunkten att åtal inte skall väckas. Vid prövningen av frågan om åtal skall väckas eller inte måste en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras.

Vid systematisk miljöbrottslighet eller vid brottslighet som görs för att dölja skador på miljön bör åtal anses påkallat. För gärningar där miljöstraffsavgift faktiskt har ålagts, eller kommer att åläggas, och för vilka straffvärdet inte är högt bör åtal däremot inte väckas. Straffvärdet får anses lågt exempelvis när gärningen begåtts av oaktsamhet och oaktsamheten varit ringa. Även andra omständigheter i det enskilda fallet kan göra att straffvärdet är lågt, till exempel vid underlåtenhet att lämna in miljörapporter i tid. I fall då det vore uppenbart oskäligt att ta ut miljöstraffsavgift, torde det inte heller finnas anledning att väcka åtal.

I de fall någon bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som typiskt sett inneburit risker för störningar och olägenheter på människors hälsa eller miljön eller varit medvetet försumlig, bör åtal dock normalt väckas även om någon störning eller olägenhet inte har inträffat i det enskilda fallet. Vidare kan det vara aktuellt med åtal om miljöstraffsavgift av något skäl inte påförts. Verksamheten har till exempel bedrivits i aktieföretagsform och bolaget har gått i konkurs. Det kan i ett sådant fall upplevas som stötande om konkursen skulle medföra att överträdelsen inte sanktioneras.

Tillståndsprövningen är ett av samhällets centrala instrument för begränsning av negativ påverkan på hälsa eller miljön. En utebliven ansökan om tillstånd medför att prövning av verksamheten inte blir av och att den inte heller blir föremål för tillsyn. Det innebär att miljöbalkens system till skydd för hälsan och miljön sätts ur spel. Underlåtenhet att göra föreskriven anmälan sätter på samma sätt tillsynen ur spel. Vid underlåtenhet att söka tillstånd eller anmäla en nytillkommen verksamhet kan därför åtal ofta anses påkallat från allmän synpunkt. För sådana anmälningar där risken för störningar eller olägenheter för människors hälsa eller på miljön är mycket liten, kan det dock räcka med en miljöstraffsavgift. Det är även skillnad mellan försummelser som innebär att tillsynsmyndigheterna inte får kännedom om att en viss verksamhet bedrivs och försummelser av skyldigheter att lämna uppgifter om verksamheter eller händelser som redan är kända. I de senare fallen bör åtal inte heller anses påkallat från allmän synpunkt.

Som angetts ovan bör en åtalsprövningsregel gälla endast när det är fråga om överträdelse som kan beivras med miljöstraffavgift och när gärningen inte bedöms medföra strängare påföljd än böter.

Som Riksåklagaren m.fl. påpekat skulle det ofta komma att krävas en avsevärd utredning innan man kan ta ställning till om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Det skulle också uppkomma problem om åklagaren bedömer en gärning som uppsåtlig och väcker åtal medan domstolen sedan bedömer gärningen som oaktsam. Dessutom kan även en uppsåtlig gärning vara sådan att en miljöstraffavgift framstår som en tillräcklig sanktion. Därför talar övervägande skäl för att åtalsprövningsregeln inte endast bör begränsas till gärningar som begåtts av oaktsamhet.

Den föreslagna åtalsprövningsregeln bör således omfatta sådana gärningar som avses i 29 kap. 4–10 §§ miljöbalken som kan föranleda miljöstraffavgift och där gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt bör åtal få väckas av åklagaren.

I lagrådsremissen om miljöbalken föreslogs en regel i 29 kap. 11 § fjärde stycket om att för sådana brott som kan föranleda miljöstraffavgift fick åtal endast väckas om det av särskilda skäl var påkallat från allmän synpunkt. Lagrådet avvisade inte tanken på en åtalsprövningsregel men kritiserade utformningen av regeln och förordade följande lydelse. ”För sådana gärningar som kan föranleda miljöstraffavgift får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.” Lagrådets tidigare synpunkter har beaktats i den nya föreslagna utformningen som dock har gjorts mer detaljerad.

Åtalsprövningsregel och anmälningsplikt

Flera remissinstanser har ansett att en åtalsprövningsregel förutsätter att man också ser över bestämmelserna om skyldighet att anmäla misstänkta brott till polis eller åklagare (26 kap. 2 § miljöbalken). Enligt regeringens uppfattning har anmälningsplikten haft en mycket god effekt på bekämpningen av miljöbrottsligheten och det är en uppgift för åklagaren, inte tillsynsmyndigheten, att utifrån straffrättsliga utgångspunkter pröva och avgöra vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av en överträdelse. Om tillsynsmyndigheterna hade denna uppgift skulle det finnas en betydande risk för rättsolikhet. I samband med införandet av miljöbalken underströks också vikten av att en tillsynsmyndighet verkligen anmäler brottsmisstanke när en sådan föreligger (prop. 1997/98:45 del 1 s. 495). Den bedömningen har även Justitieombudsmannen gjort i ett beslut av den 6 november 1989. Vissa remissinstanser har pekat på risken att förtroendet för tillsynsmyndigheterna urholkas om regeln i 26 kap. 2 § miljöbalken kvarstår. Eftersom denna regel är obligatorisk anser regeringen dock att förtroendet för tillsynsmyndigheterna i stället torde stärkas när alla myndigheter skall agera på samma sätt och inte får låta sig utsättas för påtryckningar från verksamhetsutövare eller allmänheten. Det kan dessutom befaras att tillsynsmyndigheternas arbetsbörda skulle öka om de behövde utreda om åtal bör väckas eller inte.

Regeringens förslag: Det lägsta beloppet för miljöstraffavgift sänks från 5 000 kronor till 1 000 kronor.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag har tillstyrkts av de flesta remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Riksåklagaren* och *Naturvårdsverket*.

Länsstyrelserna i Gävleborgs län, Kronobergs län, Örebro län och Östergötlands län samt Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet har ställt sig tveksamma till förslaget och anfört att handläggningskostnaderna överstiger det föreslagna lägsta beloppet. *Läkemedelsverket* och *Göteborgs kommun* har anfört att avgiften inte får sättas för lågt eftersom den måste vara kännbar för att ha effekt. *Länsstyrelserna i Värmlands län, Västmanlands län, Stockholms län och Södermanlands län* har avstyrkt och ansett att beloppet är för lågt med hänsyn till handläggningskostnader eller att miljöstraffavgiften inte skulle få avsedd effekt. *Statskontoret* har anfört att kostnadskonsekvenserna har belysts alltför ensidigt eftersom kostnader överförs från staten till kommuner som utför en stor del av tillsynen. *Göteborgs universitet* har ansett att en näringsidkare bör anses kunna betala den nuvarande lägsta avgiften. *Botkyrka kommun* har uttryckt önskemål om att avgiften skall baseras på företagets omsättning.

Skälen för regeringens förslag: Det nuvarande lägsta beloppet 5 000 kr upplevs som anmärkningsvärt högt för de typer av överträdelse som rör bestämmelser av administrativ karaktär som till exempel vissa rapporterings- och anmälningsskyldigheter.

Flera remissinstanser har anfört att handläggningskostnaderna överstiger miljöstraffavgiften eller att avgiftens storlek måste ligga på en viss nivå för att vara verkningsfull. Regeringen bedömer att avgiften blir tillräckligt kännbar för de små företag som kommer att drabbas av det föreslagna lägsta beloppet. Regeringen avser att förstärka reglerna om en successiv höjning av avgiften vid upprepade fall och kommer därför att se över hur detta kan göras. Avgiftens syfte skall vara att den är avskräckande och kännbar. I fråga om avgiftens storlek och tillsynsmyndigheternas handläggningskostnader måste man komma ihåg att straffavgiften inte kan betraktas som en finansieringskälla. Tillsynsarbetet skall ju leda till att inga överträdelse inträffar och följaktligen att inga avgifter beslutas.

En remissinstans har framfört att miljöstraffavgiften bör sättas i relation till verksamhetens omsättning. Om denna lösning väljs frångås dock några av huvudtankarna bakom den nuvarande konstruktionen av miljöstraffavgifter, dvs. att systemet skall vara enkelt, tydligt, schabloniserat och handläggningen snabb. En koppling till verksamhetens omsättning förutsätter att ytterligare uppgifter måste hämtas in av beslutsmyndigheten och att bedömningar måste göras i denna del.

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § 21 a miljöbalken upphävs. Straffbestämmelserna i 29 kap. 8 § första stycket 25, 27 och 28 samt 9 § första stycket 11 miljöbalken uppdateras i fråga om de upplysningar som där lämnas om senast gjorda ändringar i angivna EG-förordningar.

Skälen för regeringens förslag: Straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 21 a miljöbalken har tidigare upphävts enligt lagen (2001:1079) om ändring i miljöbalken. Till följd av ett redaktionellt misstag återinfördes punkt 21 a genom lagen (2002:175) om ändring i miljöbalken. Återinförandet var inte avsett. Punkten bör upphävas.

Straffbestämmelserna i 29 kap. 8 § första stycket 25, 27 och 28 samt 9 § första stycket 11 miljöbalken innehåller uppgifter om senast gjorda ändringar i tre EG-förordningar. Uppgifterna har blivit inaktuella. De behöver därför uppdateras.

Rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier har senast ändrats genom kommissionens förordning (EG) nr 300/2002 av den 1 februari 2002. Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen har senast ändrats genom kommissionens förordning (EG) 2557/2001 av den 28 december 2001. 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 har senast ändrats genom kommissionens förordning (EG) nr 2476/2001 av den 17 december 2001.

8 Konsekvenser

De ändringar som föreslås i kommunallagen och miljöbalken avseende tillsynen och den kommunala organisationen bygger på förslag från Naturvårdsverket i rapporten "Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m.". En ny jävsregel föreslås i 6 kap. 25 § kommunallagen. Sammanfattningsvis innebär detta förslag att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen skall anses jävig i ärende om tillsyn över en kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Den föreslagna ändringen kommer att förstärka kommunallagens redan befintliga regel om att ansvar för drift och tillsyn skall vara skilt åt på nämndnivå. Förslaget kommer inte att hindra en kommun från att ha gemensam nämnd eller förvaltning för drift och tillsyn. Det praktiska arbetet med dessa frågor kommer däremot att försvåras genom att jäv ideligen kommer att aktualiseras. Till skillnad från den redan gällande bestämmelsen om s.k. delikatessjäv ges inget utrymme för subjektiva bedömningar i frågan om en beslutsfattare eller handläggare skall anses jävig eller inte.

I 26 kap. 4 § miljöbalken föreslås en tvingande regel om återkallelse av överlåten tillsyn om en kommun till vilken tillsyn har överlåtit ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket

kommunallagen. Detta kommer att underlätta länsstyrelsernas agerande och kommer samtidigt att ge kommunerna ytterligare en drivkraft för att avstå från olämpliga organisatoriska lösningar.

Förslagen i avsnitt 6 om vad en tillståndsdom skall innehålla innebär en anpassning till EG-rättens krav. Bestämmelserna riktar sig till domstolar och andra tillståndsmyndigheter och ändringarna underlättar för sökande och beslutande myndigheter att förutse vilka krav som ställs.

Risken att drabbas av både avgift och straff vid mindre allvarliga överträdelser slår i dag särskilt hårt mot små företag. Regeln om åtalsprövning bör kunna leda till att en stor mängd mål som avser förseelser av mindre allvarligt slag, och som i dag förs till åtal, i framtiden kommer att avskrivas utan att åtal väcks.

De som gjort sig skyldiga till överträdelser som kan föranleda miljöstraffavgift kommer i framtiden i vissa fall att betala en lägre avgift än i dag. Detta medför att små företag drabbas mindre hårt av en avgift än vad stora företag gör.

Naturvårdsverket bör som tidigare vägleda tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare om de nya reglerna. Branschorganisationer och tillsynsmyndigheter bör ansvara för information till enskilda företag.

9 Författningskommentarer

9.1 Ändringar i miljöbalken

19 kap. 5 §

Ändringen i sista stycket är en följdändring med anledning av de specifika bestämmelser som avses i 22 kap. 25 b § rörande förbränning av avfall.

22 kap. 25 b §

Med paragrafen genomförs kravet i artiklarna 4.4, 4.5 och 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall. I artikel 4.4 och 4.5 anges att tillståndet för en förbrännings- eller samförbränningsanläggning skall "...1. innehålla en uttrycklig förteckning över de avfallskategorier som får behandlas. Förteckningen skall åtminstone använda avfallskategorierna i Europeiska avfallskatalogen (EWC), om detta är möjligt, och innehålla information om mängden avfall, när detta är lämpligt, 2. omfatta anläggningens totala förbränningskapacitet eller samförbränningskapacitet av avfall, 3. ange de provtagnings- och mätmetoder som skall användas för att uppfylla kraven på periodiska mätningar av föroreningar i luft och vatten". Tillståndet skall även "...1. innehålla en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får behandlas, 2. ange det minsta och högsta flödet av sådant farligt avfall, avfalllets lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

t.ex. PCB, PCP, klor, fluor, svavel och tungmetaller”. Ytterligare exempel är bl.a. PAH, thiofener, azarener, svaveldioxid, kväveoxid, kolmonoxid, saltsyra samt bromerade och klorerade dioxiner. I artikel 13.1 anges att ”Den behöriga myndigheten skall i tillståndet fastställa den längsta tid i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i reningsutrustning eller mätapparatur, under vilken utsläppen till luft och renat avloppsvatten av de reglerade ämnena får överskrida de fastställda utsläppsgränsvärdena”.

26 kap. 4 §

En tvingande regel om återkallelse införs.

29 kap. 8 §

De föreslagna ändringarna innebär dels en rättelse, dels en uppdatering av uppgifterna i första stycket 25, 27 och 28.

29 kap. 9 §

Den föreslagna ändringen innebär en uppdatering av uppgiften i första stycket 11.

29 kap. 11 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 7.1, innebär att det införs en åtalsprövningsregel som medför att när miljöstraffavgift kan åläggas och gärningen inte kan förväntas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Regeln bör leda till att många av de mindre allvarliga överträdelser som i dag omfattas av miljöstraffavgift inte förs till åtal. Ärenden om t.ex. för sent inlämnade miljörapporter och sådana ärenden om underlåtna anmälningar där underlåtenheten inte medfört någon risk för hälso- och miljöskyddet bör kunna skrivas av på grund av att åtal inte är påkallat från allmän synpunkt.

Om det efter ett avskrivningsbeslut visar sig att förutsättningarna för beslutet var andra än de som var kända för åklagaren vid beslutet kan givetvis förundersökning inledas eller återupptas under förutsättning att brottet inte är preskriberat. Det kan bli aktuellt om det till exempel visar sig att brott förekommit systematiskt eller att miljöstraffavgift av något skäl på formella grunder inte kunnat åläggas. Som framhållits i avsnitt 7.1 bör åtal anses påkallat från allmän synpunkt vid underlåtenhet att ansöka om tillstånd för verksamheter som typiskt sett medför risker för människors hälsa eller miljön. Även vid underlåtenhet att anmäla verksamheter som typiskt sett medför risker för störningar och olägenheter för människors hälsa eller miljön, men där någon störning eller olägenhet inte har inträffat i det enskilda fallet, bör åtal anses påkallat ur allmän synpunkt.

Även om en miljöstraffavgift har tagits ut av en juridisk person skall åtalsprövning göras.

Det lägsta beloppet för miljöstraffavgifter sänks från 5 000 kronor till 1 000 kronor.

9.2 Ändring i kommunallagen

6 kap. 25 §

En ny jävsregel införs. En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget skall anses jävig, om han deltar i hanteringen av ett ärende rörande tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Det innebär att en förtroendevald eller anställd som i någon form knutits till driften av en kommunal verksamhet inte kan delta i hanteringen av tillsynen över samma verksamhet. Det förhållandet att någon tidigare hanterat ett tillsynsärende avseende en viss verksamhet utesluter givetvis inte att han eller hon på nytt hanterar tillsynen över den aktuella verksamheten.

6 kap. 27 §

Följändringar görs avseende hänvisningarna till 6 kap. 25 §.

7 kap. 15 §

En följändring görs avseende hänvisningen till 6 kap. 25 §.

Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

Häri genom föreskrivs att 29 kap. 11 § och 30 kap. 2 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

11 §

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

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 (1960:418) om straff för varusmuggling.

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

Om ett brott som avses i 4-10 §§ kan föranleda miljöstraffavgift och brottet

1. har begåtts av oaktsamhet och

2. inte kan antas föranleda annan påföljd än böter

får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

30 kap.

2 §

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 5 000 och högst 1 000 000 kr.

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

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 26 kap. 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

4 §

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun.

Om en kommun till vilken tillsyn överlåtits enligt 3 § ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) skall tillsynsmyndigheten återkalla överlåten tillsyn.

Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 6 kap. 25 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap

25 §

En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,

2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,

3. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

4. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Förteckning över remissinstanser avseende Naturvårdsverkets rapport Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m.

Justitieombudsmannen, Riksåklagaren, Statskontoret, Generalläkaren, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Riksrevisionsverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet, Kemikalieinspektionen, Boverket, Arbetsmiljöverket, Skogsstyrelsen, Verket för näringslivsutveckling, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Stockholms tingsrätt (Miljödomstolen), Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms kommun, Huddinge kommun, Enköpings kommun, Arboga kommun, Dals-Eds kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Malmö kommun, Landskrona kommun, Tranås kommun, Växjö kommun, Örnköldsviks kommun, Storumans kommun, Luleå kommun, Svenska Kommunförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Kemikontoret, Mekaniska verkstädernas förbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen.

Förteckning över remissinstanser avseende Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande (SOU 2002:50)

Justitieombudsmannen (JO), Riksåklagaren, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Umeå tingsrätt (miljödomstolen), Östersunds tingsrätt, Stockholms tingsrätt (miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Växjö tingsrätt (miljödomstolen), Enköpings tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Sveriges Domareförbund, Länsstyrelserna i Västra Götalands län, Jönköpings län, Väster-norrlands län, Värmlands län, Dalarnas län, Skåne län, Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Gävleborgs län, Västmanlands län, Blekinge län, Stockholms län, Södermanlands län, Gotlands län, Hallands län, Kalmar län, Kronobergs län, Uppsala län, Örebro län och Östergötlands län, Statskontoret, Riksrevisionsverket, SWEDAC, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Boverket, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Räddningsverket, Riksantikvarieämbetet, Livsmedelsverket, Läke-medelsverket, Arbetsmiljöverket, Lantmäteriverket, Glesbygdsverket, Ekonomistyrningsverket, Statens strålskyddsinstitut, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Försvarsmakten, Generalläkaren, Fortifikationsverket, Statens va-nämnd, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges Geologiska Undersökning, Svenska Kommunförbundet, Föreningen Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Kemikontoret, Skogs-industrierna, Sveriges Verkstadsindustrier, Svenska Gruvföreningen, Sveriges Bergmaterialindustri, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Affärsverket Svenska kraftnät, Dammsäkerhetsrådet, Svenskt Vatten, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges advokatsamfund, Advokatfirman Åberg & Co AB, Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB, Alritz' Advokatbyrå AB, Svenska Naturskyddsföreningen, Miljö-förbundet Jordens Vänner, Världsnaturfonden (WWF), Lunds universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Region Skåne, Västra Göta-lands läns landsting, Regionförbundet i Kalmar län, Malmö stad, Göte-borgs kommun, Kristianstads kommun, Gotlands kommun, Falu kommun, Tanums kommun, Botkyrka kommun, Lycksele kommun, Luleå kommun, Helsingborgs stad, Stockholms stad, Borås kommun, Enköpings kommun, Landskrona kommun, Uppsala kommun, Utred-ningen svensk vattenadministration.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 5 §, 26 kap. 4 §, 29 kap. 8, 9 och 11 §§ samt 30 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 22 kap. 25 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §

I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,
2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
- 2 a. 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§,
3. 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
4. 22 kap. 6 § om talerätt,
5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,
7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,
8. 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,
9. 22 kap. 26 § om särskild dom,
10. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

I ärenden som rör deponering av avfall skall också de bestämmelser som anges i 22 kap. 25 a § om en tillståndsdoms innehåll tillämpas.

I ärenden som rör deponering *eller förbränning* av avfall skall också de bestämmelser som anges i 22 kap. 25 a *eller* 25 b § om en tillståndsdoms innehåll tillämpas.

22 kap.

25 b §

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall skall dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,

2. en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas,

3. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

4. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

5. villkor om längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden.

26 kap.

4 §

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. *Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900).* Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

29 kap.

8 §

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 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 §,
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. 19 § första stycket,
21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,
 - 21 a. *förbud att saluföra bensin eller dieselbrännolja enligt 14 kap. 22 §,*
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 rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2247/98 av den 13 oktober 1998 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 beslut 1999/816/EG,

28. en bestämmelse eller mot 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 1579/2001, 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.

25. skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 300/02 av den 1 februari 2002, 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,

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 av den 28 december 2001,

28. en bestämmelse eller mot 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 2476/2001 av den 17 december 2001, 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.

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

9 §

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 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 §,

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 rådets förordning (EG) nr 938/97 av den 26 maj 1997 att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

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 av den 17 december 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 §.

11 §

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

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 miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

30 kap.

2 §

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 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.	Miljöstraffavgiften skall uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.
---	---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2003.

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 25 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

25 §

En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,

2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,

3. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

4. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2003.

Lagrådets yttrande

Protokoll vid sammanträde 2003-02-17

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliasson, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2003 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken
2. lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Magnus Blücher.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

I lagrådsremissen föreslås att en ytterligare jävsregel införs som en ny punkt 3 i 6 kap. 25 §, varvid nuvarande punkt 3 och punkt 4 skall betecknas punkt 4 respektive punkt 5. Eftersom 6 kap. 27 § och 7 kap. 15 § innehåller hänvisningar till nuvarande punkt 4 behöver följdändringar göras i dessa paragrafer. Lagrådet förutsätter att detta beaktas under det fortsatta beredningsarbetet.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Sommestad

Regeringen beslutar proposition Tillsyn och sanktioner på miljörettens område

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i miljöbalken

32000L0076
32002R0300
32001R2557
32002R2476