

Promemoria

Sanktioner för miljöbrott på avfallsområdet

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ändring i 29 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget innebär att det straffbara området för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § 2 utökas något 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 och bortskaffande av avfall.

Ändringarna föreslås för att förtydliga genomförandet av artikel 3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Innehållsförteckning

2	Lagtext	3
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	3
3	Ärendet och dess beredning	4
4	Gällande rätt	4
4.1	Miljöbalken	4
4.1.1	Miljöbrott	4
4.1.2	Otillåten miljöverksamhet	5
4.1.3	Dumpning och förbränning av avfall	5
4.2	Brottsbalken	6
4.3	Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	6
4.4	Miljöbrottsdirektivet	6
5	Straff för felaktig hantering av avfall	7
6	Ikraftträdande	8
7	Konsekvenser	8
7.1	Miljö kvalitetsmålen	8
7.2	Statsfinansiella konsekvenser	8
7.3	Konsekvenser för kommunerna	9
7.4	Konsekvenser för företagen	9
7.5	Konsekvenser för allmänheten	9
7.6	Alternativa lösningar	9
8	Författningskommentar	10

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken att 29 kap. 1§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

1 §²

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.

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

² Senaste lydelse 2011:512.

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.

3 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen har påpekat att det inte tydligt framgår om 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 M2014/1497/R). Enligt artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet ska alla avfallshantering 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 avfallshantering täcks av bestämmelserna i 29 kap. 1 § miljöbalken. Detta gäller särskilt insamlingen av avfall samt sådan avfallshantering som utförs av mäklare och handlare och som inte innebär en fysisk hantering av avfallet.

Mot bakgrund av det föreslår Miljödepartementet en ändring i 29 kap. 1 § miljöbalken för att göra genomförandet av direktivet tydligare.

4 Gällande rätt

Straffbestämmelser som kan aktualiseras vid felaktig avfallshantering finns på ett flertal områden t.ex. i miljöbalken, brottbalken 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 straffsanktioner finns i 29 kapitlet. Flera av dessa lagrum 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.

4.1.1 Miljöbrott

I 29 kap. 1 § första stycket 1 föreskrivs att 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 döms för miljöbrott.

I 29 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken föreskrivs att den som uppsåtligen 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 döms för miljöbrott.

4.1.2 Otillåten miljöverksamhet

Enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 b) miljöbalken döms vidare 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 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.

4.1.3 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 oaktsamhet bryter mot förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 § samma balk som anger 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. Vad som sägs om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall. Enligt 33 § samma kapitel får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom beslut i det enskilda fallet medge dispens från bestämmelsen i 31 § om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. För det fall olägenhet som inte förutsågs när dispens gavs uppkommer kan 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 (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

I lagen 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 bestämmelser i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats 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 enligt miljöbalken och träffas redan i gällande rätt av miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 §. Av 10 kap. 1 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg följer att den uppsåtliga 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

Promemorians förslag: En ändring görs i miljöbalkens straffbestämelse om miljöbrott. Ändringen innebär att 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.

Skälen för promemorians förslag: Syftet med miljöbrottsdirektivet är att uppnå ett effektivare miljöskydd genom tillgång till straffrättsliga påföljder. Enligt artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att det är straffbart att uppsåtligen eller av åtminstone grov oaktsamhet samla in, transportera, återvinna eller bortskaffa avfall, inbegripet övervakning av sådan verksamhet och efterbehandling av platser för bortskaffande av avfall och inbegripet åtgärder som en handlare eller mäklare vidtar (avfallshantering), på ett sådant sätt att det orsakar eller kan orsaka dödsfall eller allvarlig personskada, eller väsentliga skador på luft-, mark-, eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter. Samtliga de handlingar som avses i artikel 3 b omfattas av definitionen av ”avfallshantering” i 15 kap. 3 § miljöbalken och motsvarande definition i artikel 3.9 i ramdirektivet om avfall.

I svensk rätt kan felaktig avfallshantering leda till straff för bl.a. miljöbrott enligt 29 kap. 1 §, om gärningen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Lagrummet kräver emellertid att en förorening har skett. Enligt miljöbrottsdirektivet ska det även vara straffsanktionerat att hantera avfall på ett sådant sätt att de negativa konsekvenser som anges i artikeln kan uppkomma.

Straff för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § 2 miljöbalken kan utdömas även om en förorening inte har skett utan endast riskerar att ske. Enligt bestämmelsen döms man för miljöbrott om man med uppsåt 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. Bortskaffande och förvaring av avfall är exempel på avfallshantering i enlighet med definitionen i 15 kap. 3 §. I artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet anges att en åtgärd som innebär bortskaffande ska omfattas av bestämmelsen. Ordet ”förvarar” används emellertid inte i artikeln. Ordet ”förvarar” infördes i svensk miljöstraffrätt innan miljöbalken trädde i kraft 1999 och definieras inte i miljöbalken eller i ramdirektivet om avfall. För att en åtgärd ska anses vara förvaring av avfall torde det dock krävas att den som utför åtgärden har avfallet i sin besittning. Bestämmelsen i 29 kap. 1 § 2 omfattar således inte all avfallshantering. Avfallsmäklare och avfallshandlare kan t.ex. vidta åtgärder utan att vara i besittning av avfallet. Bestämmelsen om straff för miljöbrott täcker således inte all avfallshantering.

En felaktig avfallshantering som inte är miljöbrott kan emellertid vara en brottslig handling enligt andra lagrum, t.ex. 29 kap. 4 § miljöbalken (otillåten miljöverksamhet) eller 3 kap. 7–10 §§ brottsbalken (vållande till annans död, framkallande av fara för annan och arbetsmiljöbrott). Det är dock inte tydligt att alla situationer som avses i artikel 3b i miljöbrottsdirektivet omfattas av straffsanktioner. Departementet gör därför bedömningen att 29 kap. 1 § 2 bör ändras så att det blir tydligt att det straffbara området omfattar all hantering av avfall och andra 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

Promemorians förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2016.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom ändringen i 29 kap. 1 § 2 innebär att en bestämmelse i ett EU-direktiv införlivas i svensk rätt är det angeläget att lagändringen träder i kraft så snart som möjligt. Ändringen föreslås därför träda ikraft den 1 januari 2016.

7 Konsekvenser

7.1 Miljökvalitetsmålen

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

7.2 Statsfinansiella konsekvenser

Den föreslagna ändringen i 29 kap. 1 § 2 medför att det straffbara området för bestämmelsen 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. Departementets bedömning 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 domsto-

lar eller andra statliga myndigheter. Departementet bedömer därför att förslaget inte får några statsfinansiella konsekvenser.

7.3 Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § ett operativt tillsynsansvar för avfallshantering. Den föreslagna ändringen innebär visserligen att det straffbara området för 29 kap. 1 § 2 utökas något men departementet bedömer inte att ändringen kommer att kräva ytterligare resurser för tillsyn. En positiv konsekvens av att bestämmelsen förtydligas är att det torde bli lättare att beivra brottslighet som består i miljöfarlig avfallshantering.

7.4 Konsekvenser för företagen

En konsekvens av förslaget är att det straffbara området för bestämmelsen 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 de som ”förvarar eller bortskaffar avfall eller ämnen”. Med det nya förslaget omfattas även t.ex. de som samlar in, transporterar och återvinner avfall. Även avfallshantering som inte innebär fysisk hantering omfattas, t.ex. åtgärder som en mäklare eller handlare vidtar. Departementets bedömning är dock att förslaget inte kommer att 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.

7.5 Konsekvenser för allmänheten

De föreslagna straffbestämmelserna bedöms inte medföra några större konsekvenser för allmänheten. Sådan ytterligare avfallshantering som nu blir straffbelagd får bara utföras av allmänheten i mycket begränsad omfattning. Enligt bestämmelser i miljöbalken är det i princip bara kommunen och, i de fall regeringen har meddelat föreskrifter om producentansvar, producenter som får hantera hushållsavfall.

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

7.6 Alternativa lösningar

Europeiska kommissionen anser att artikel 3 b i miljöbrottsdirektivet inte på ett tydligt sätt har genomförts i svensk rätt. Sverige har i en skriftväxling med kommissionen angett att artikeln är genomförd i svensk rätt genom ett antal olika bestämmelser i bl.a. miljöbalken och brottsbalken. I syfte att förtydliga genomförandet förslås emellertid i denna promemoria

en ändring av 29 kap. 1 § 2 miljöbalken. Förtydligandet innebär att bestämmelsens straffbara område förtydligas och utökas något till att gälla all hantering av avfall och ämnen. På så sätt samlas genomförandet av artikel 3 b till en paragraf vilket ökar tydligheten. Departementet bedömer att det inte finns någon alternativ lagteknisk lösning som på ett tydligare sätt genomför kravet på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för miljöfarlig avfallshantering. Konsekvensen av att inte göra ändringen bedöms vara att kommissionen vidtar rättsliga åtgärder för bristande genomförande av miljöbrottsdirektivet. Departementet bedömer att förslaget överensstämmer med direktivets krav och att det inte går längre än vad direktivet kräver.

8 Författningskommentar

29 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för miljöbrott. Ändringen i *första stycket punkten 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.).

I paragrafen ändras lydelsen så att förvaring och bortskaffande av avfall inte nämns specifikt. Förvaring och bortskaffande av avfall är emellertid hantering av avfall och omfattas därför av bestämmelsen. Någon ändring i sak i detta avseende är inte avsedd. I paragrafen anges inte heller uttryckligen att bestämmelsen omfattar bortskaffande av ämnen. Enligt 15 kap. 1 § 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. Någon ändring i sak är inte avsedd.