

PM 2004 RVIII (Dnr 303-2116/2004)

Miljöbalkskommitténs delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 3 september 2004; förlängt till 24 september 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Miljödepartementet har remitterat miljöbalkskommitténs delbetänkande ”Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler” (SOU 2004:37) till Stockholms stad för yttrande senast den 3 september 2004, förlängt till den 24 september 2004.

Miljöbalkskommittén har tidigare överlämnat delbetänkandena ”Uppföljning av miljöbalken – vissa lagtekniska frågor” (SOU 2000:116), ”Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande” (SOU 2002:50), ”Bestämmelser om miljö kvalitet – ramdirektivet för vatten” (SOU 2002:107) och ”En effektivare miljöprovning” (SOU 2003:124). Samtidigt med detta delbetänkande överlämnar kommittén ”Alternativ för balkens provningsorganisation” (SOU 2004:38). Kommittén fortsätter nu sitt arbete med ett slutbetänkande senast den 30 juni 2005.

Detta betänkande innehåller redovisningar och förslag enligt ursprungsdirektiven av straffreglerna och sanktionsavgiftsreglerna men också av balkens mest centrala bestämmelser nämligen hänsynsreglerna i 2 kap. Utredningen har berört delar av de aktuella frågorna i tidigare principbetänkanden som staden också yttrat sig över.

På sanktionsområdet gör kommittén en behövlig analys och strukturering av straffbestämmelserna. De många bemyndiganden balken innehåller har skapat ett ogenomträngligt system som gör det mycket svårt att se om ett krav eller en förpliktelse har lagligt stöd i regeringsformen för en straffsanktion. Utredningen vill åstadkomma en situation där endast bestämmelser i lag och förordning normalt är straffsanktionerade och bara undantagsvis myndigheters och kommuners föreskrifter. Kommittén försöker rensa bort många s.k. blankettstraffbud d.v.s. generellt hållna straffbestämmelser som kriminaliserar vissa beteenden eller handlingar som återges och specificeras i den övriga lagtexten. Ett typexempel är reglerna om brott mot de tillståndsplikter som beskrivs på skilda ställen i förordningar och myndighetsföreskrifter t.ex. 29 kap 4 § punkt 2 och 3 jämfört med till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och dess tillståndsbilaga.

Ändringarna i 2 kap anges främst ha redaktionell natur – bl.a. bryts en artskyddsregel ut ur 3 §. Nytt är att 3 och 4 kapitlen görs tillämpliga även på anmälningspliktiga verksamheter.

Hela betänkandet SOU 2004:37 har publicerats på Miljödepartementets hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/496/a/15898>

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholms Näringslivskontor AB.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade att överlämna ärendet utan eget ställningstagande. Miljöförvaltningens förslag till beslut var; att i huvudsak tillstyrka Miljöbalkskommitténs förslag men avstyrka författningsförslaget till reglering av dubbelbestrafningen vad gäller förprövningsplikten, villkorsöverskridanden och miljösanktionsavgifter, att avstyrka författningsförslaget i fråga om befrielse av miljösanktionsavgift och att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande till stöd för yttrandet. Miljöförvaltningen anser vidare att huvuddelen av utredningens förslag till straffrättsliga ändringar är väl ägnade att genomföra. De många bemyndiganden balken innehåller gör att det är mycket svårt att se om ett krav eller en förpliktelse har laga stöd i regeringsformen för en straffsanktion. Ändringarna i 2 kap anges främst ha redaktionell natur – bl.a. bryts en artskyddsregel ut ur 3 §. Nytt är att 3 och 4 kapitlen görs tillämpliga även på anmälningsspliktiga verksamheter.

I några väsentliga avseenden når inte kommittén ända fram. Trots att den vill reservera straff för allvarliga överträdelser och låta miljösanktionsavgifterna gälla som sanktion för mindre allvarliga, föreslås ingen ändring av bestämmelserna om brott mot tillståndsplikter och om villkorsbrott å ena sidan respektive om miljösanktionsavgift å den andra. Bestämmelsernas tillämpningsområden täcker varandra. I förhållande till denna stora grupp av brott blir den del som faktiskt nås av reformsträvandena av mer begränsad praktisk betydelse.

Inte heller i fråga om den eftersträlvade tydligheten når förslagen fram. Kommittén konstaterar i likhet med lagstiftaren att det är viktigt att överträdelser av tillstånds- och anmälningssplikter är sanktionerade men konstaterar därefter att utformningen av dem inte har straffrättsligt intresse, trots att den väl måste känna till att gällande och föreslagen förordning om tillståndsplikt endast svårligen tillåter att tidpunkten för vissa tillståndspliktens inträdande kan bestämmas och därigenom sanktioneras.

Förvaltningen delar i stort kommitténs strävan att avkriminalisera hälsoskyddet men menar att tillståndsplikten för enskilda avlopp och värmepumpar bör vara sanktionerad. I denna del bör kommittén få tydliga tilläggsdirektiv inför slutbetänkandet.

Gatu- och fastighetsnämnden är positiv till att miljöbalkskommittén föreslår vissa omdisponeringar i lagtexten för hänsynsreglerna samt förenklar överblicken och tillämpningen av sanktionssystemet. Några av förslagen t.ex. obligatorisk tillämpning av kap. 3 och 4 vid anmälningssplikt samt utmönstringen av varaktighetsrekvisitet i 2 kapitlet vid val av plats riskerar att medföra ytterligare byråkrati och osäkerhet vid tillämpningen.

Stadsbyggnadsnämnden kommenterar endast förslagen beträffande hänsynsreglerna. Kommittén har undersökt hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas i rättssystemet. Slutsatserna är att det fortfarande finns en betydande osäkerhet beträffande hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas.

Redaktionella förändringar i kap. 2 innebär bl.a. en indelning i block. Beträffande de tre nya paragraferna i blocket val av plats anser nämnden att den första paragrafen, som handlar om att en lämplig plats skall väljas där ändamålet kan uppnås med minsta

intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, bör stämmas av med motsvarande i PBL så att en avvägning mellan flera aspekter kan göras. Den tredje paragrafen som handlar om att beslut inte får ske i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, bör kompletteras med att en av kommunen godkänd aktuell översiktsplan också bör utgöra utgångspunkt för tillståndsprövning och dispens.

Bestämmelsen om att den rimlighetsavvägning som skall ske inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts anser nämnden bör ses över och samordnas med revideringen av PBL. Nämnden anser att det bör vara möjligt att genomföra åtgärder som innebär väsentliga förbättringar med avseende på människors hälsa och miljö även om de samtidigt innebär begränsade överskridanden där det har försumbar betydelse, som platser där människor inte stadigvarande vistas eller inte är särskilt känsliga med avseende på naturen. Det måste i 2 kap. finnas en avvägningsmöjlighet liknande den som redan finns i MB 16 kap. 5 §.

Stockholms Näringslivskontor AB anser att dagens sanktionssystem – regler om straff och miljö sanktionsavgifter – i miljöbalken är svårt att överblicka. Bestämmelser som utfärdas av en lång rad olika myndigheter anger vad som är kriminellt. I många fall är det omöjligt för den enskilde att veta vad som är straffbart. En del överträdelser kan medföra både straff och miljö sanktionsavgift. Efter en genomgripande utredning lämnar nu Miljöbalkskommittén förslag till hur miljöbalkens regler om straff och avgifter skall utformas. Näringslivsbolaget har ingen erinran mot kommitténs förslag.

Stadsledningskontoret har haft underhandskontakter med övriga remissinstanser. Utifrån dessa kontakter har det framkommit att remissinstanserna i huvudsak är positiva till de föreslagna ändringarna. Några av de synpunkter som trots allt lämnas berör samordningen mellan MB och PBL, särskilt avseende hänsynsreglerna i 2 kap. MB samt möjligheten att befria verksamhetsutövare från miljö sanktionsavgift. Stadsledningskontoret delar i huvudsak övriga remissinstansers synpunkter och hänvisar till respektive nämnds tjänsteutlåtande för detaljer.

Mina synpunkter

Miljöbalkens regler är till för att skydda människors hälsa och miljö och därför mycket viktiga för att uppnå ett hållbart samhälle som kan överlämnas till framtida generationer. Den översyn av miljöbalken som nu pågår bör göra lagrummen och tillämpningen tydligare utan att urholka balkens intentioner. Klarare och tydliga regler är en förutsättning för att balkens intentioner skall förverkligas. I detta delbetänkande redovisas förslag som rör sanktionssystemet och hänsynsreglerna.

Jag är i huvudsak positiv till de förslag som lämnas men det finns anledning att ställa förslagen i relation till resurserna inom rättsväsendet. Som det är idag läggs ca 80% av alla förundersökningar ned och mindre än hälften av de förundersökningar som genomförs leder till fällande dom. Det är viktigt att rättsväsendet har rätt dimensioner för sin uppgift. Det är också viktigt med tydlighet i lagtexterna så att inte tillägg i form av onödigt många förordningar måste göras för att klara tillämpningen. I annat fall leder det som nu till onödigt snåriga regler och att lokala myndigheter får överta uppgifter utan att ha tillräckliga resurser för detta. I kommitténs slutbetänkande bör dessa frågor tydliggöras.

Jag är huvudsakligen positiv till utredningens förslag att straff förordas för allvarigare överträdelser och sanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelser. Detta medför att förändringar måste göras i förordningen om miljö sanktionsavgift för att fånga upp alla överträdelser som avkriminaliseras. Resultatet kommer att medföra

förskjutning av uppgifter till lokala myndigheter och därmed merarbete för kommunernas miljö- och hälsoskyddsmyndigheter. I några fall, t.ex. som miljöförvaltningen anför i sitt yttrande, för enskilda avlopp och värmepumpar, bör tillståndsplikten även i fortsättningen vara sanktionerad. Orsaker till detta är att det fortfarande finns otydligheter och systemfel, vilka kommittén bör utreda vidare.

En fråga som återkommer är förhållandet mellan miljöbalken och Plan- och bygglagen när det gäller rimlighetsavväganden. Dessa leder ofta till att konflikter uppkommer mellan exploaterande- och bevarandeintressen. Här är det viktigt att miljöbalkskommitténs arbete ytterligare samordnas med pågående översyn av Plan- och bygglagen. Det är bra att de nya hänsynsreglerna förtydligas ytterligare. Som kommittén betonar är det viktigt att myndigheterna är offensivare vad gäller prövning av reglerna för att åstadkomma praxis. Detta förutsätter givetvis att det finns tillräckliga resurser inom hela prövningsorganisationen.

Jag tillstyrker även de ändringar som innebär att det går att tillämpa ett förstärkt skydd för Nationalstadsparken.

Jag hänvisar i övrigt till synpunkterna från respektive remitterad förvaltning som delvis tar upp olika detaljer i förslagen.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 9 september 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Sten Nordin* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. tillstyrka författningsförslaget i fråga om befrielse av miljöskaktionsavgift
2. i övrigt godkänna föredragande borgarrådets förslag till beslut, samt
3. därutöver anför följande:

Nu gällande lagstiftning slår fast att miljöskaktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Bara om det är ”uppenbart oskäligt” får miljö- och hälsoskyddsnämnden underlåta att påföra miljöskaktionsavgift vid överträdelser.

Vår erfarenhet av tillämpningen av miljöbalkens sanktionssystem talar starkt för ökade möjligheter att underlåta att påföra miljöskaktionsavgift. I flera fall under de senaste åren (bl.a. när det gäller s.k. taktillmärkning) har nämndens rödgröna politiska majoritet ansett det vara förenligt med gällande lagstiftning att påföra sanktionsavgifter i situationer som legat nära till hands att beskriva som stötande och oförenliga med vad det allmänna rättsmedvetandet uppfattar som rimligt.

Miljöbalkskommitténs förslag innebär att miljöskaktionsavgifter bara får tas ut i fall där det inte finns ”särskilda skäl” mot detta. Ett högst rimligt förslag, enligt vår uppfattning.

ÄRENDET

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I föreliggande delbetänkande redovisas de delar som rör sanktionssystemet och hänsynsreglerna med förslag till författningsändringar.

Översynen av sanktionssystemet har framförallt avsett straffbestämmelserna i 29 kap. och miljöstraffsavgifterna i 30 kap. MB.

Översynen har inriktats på:

- ? att sanktionssystemet skall vara tydligt och väl avgränsat
- ? att straffbestämmelserna skall vara robusta och kunna gälla under lång tid utan ändringar
- ? att de centrala brotten mot miljön ses över i straffskärpande riktning
- ? att beteenden som inte är straffvärda förs bort från det straffbara området.

Utredningen föreslår bland annat att dagens regler som både kan medföra straff och miljöstraffsavgift ändras. Förslaget förordar straff *eller* sanktionsavgift, inte både och, där straffpåföljden reserveras för de mer allvarliga överträdelseerna och miljöstraffsavgifter för mindre förseelser. Detta kommer att få till följd att en rad smärre förseelser som i dag är kriminella enligt miljöbalken, avkriminaliseras, och istället behäftas med en fastställd miljöstraffsavgift. Detta fordrar förändringar i förordningen om miljöstraffsavgifter för att fånga upp de många överträdelse som enligt förslaget avkriminaliseras. Systemet med miljöstraffsavgifter skall vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat.

I miljöbalken förekommer i stor utsträckning bemyndiganden åt regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter. Straffbestämmelsernas nuvarande utformning innebär att ett stort antal myndighetsföreskrifter är straffbelagda vilket gör att det är svårt att överblicka det kriminaliserade området enligt miljöbalken. Delbetänkandet föreslår att riksdagen skall besluta om vad som är straffbelagt inom miljöbalkens område, inte andra statliga myndigheter eller kommuner.

Delbetänkandet föreslår skärpning av straffbestämmelserna för centrala brott mot miljön, bland annat föreslås en skärpning när det gäller oaktsamhet, vissa åtgärder som rör förändring av yt- och grundvattenförhållanden och grova fall av artskyddsbrott. Nya brottsrubriceringar föreslås också; områdesskyddsbrott, artskyddsbrott och villkorsbrott.

Överträdelse som tas bort från det straffbara området men som kan bli föremål för miljöstraffsavgift, är till exempel underlåtenhet att anmäla enskilda avlopp, vissa värmepumpsanläggningar samt frisersalong och fotvårdsinrättningar. Likaså kan underlåtenhet att inkomma med miljörapport eller köldmedieanvändning bli föremål för sanktionsavgifter.

Det finns fortfarande osäkerheter i hur miljöbalkens nya allmänna hänsynsregler skall tillämpas och vilka kravnivåer de motsvarar. Den process som fordras för att fastlägga kravnivån består av både rättspraxis och vägledning och underlättas av:

- ? att tillståndsmyndigheterna med stöd av remissmyndigheterna ställer krav på att ansökningshandlingar innehåller ett tillräckligt bra underlagsmaterial för en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna,
- ? att miljömyndigheterna aktivt driver ärenden och mål där tillämpningen aktualiseras,
- ? att domstolar utvecklar sina överväganden när det gäller vilka krav som ställs till följd av de allmänna hänsynsreglerna,

? att det i ökad utsträckning tas fram branschspecifikt vägledningsmaterial, särskilt för branscher med små och medelstora företag.

Delbetänkandet föreslår att det i 2 kap. MB införs underrubriker som förtydligar hur de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas. En av underrubrikerna skall samla balkens centrala regler om val av plats. Under en annan rubrik som innehåller hänsynsregler föreslås regler till skydd för biologisk mångfald. Den nya regeln innebär endast ett förtydligande av de hänsynskrav som redan gäller enligt 2 kap. och medför inga nya krav. Hela betänkandet SOU 2004:37 har publicerats på Miljödepartementets hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/496/a/15898>

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholms Näringslivskontor AB.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 31 augusti 2004 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Jakob Forssmed* (kd) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga*.

Reservation anfördes av ledamöterna *Björn Ljung* (fp) och *Erik Wassén* (fp) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande den 9 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén har lämnat förslag dels till en välbehövlig straffrättslig genomgång av balken, dels en kort redovisning med vissa förslag av dess centrala andra kapitel med hänsynsreglerna.

Förvaltningen finner med gillande att huvuddelen av utredningens förslag till straffrättsliga ändringar är väl ägnade att genomföra. De många bemyndiganden i balken innehåller gör det är mycket svårt att se om ett krav eller en förpliktelse har laga stöd i regeringsformen för en straffsanktion. Utredningen vill åstadkomma en situation där endast bestämmelser i lag och förordning normalt är straffsanktionerade och bara undantagsvis myndigheters och kommuners föreskrifter. Man försöker rensa bort många s.k. blankettstraffbud d.v.s. generellt hållna straffbestämmelser som kriminaliserar vissa beteenden eller handlingar som återges och specificeras i den övriga lagtexten. Ett typexempel är reglerna om brott mot de tillståndsplikter som beskrivs på ett stort antal skilda ställen i förordningar och myndighetsföreskrifter.

Ändringarna i 2 kap anges främst ha redaktionell natur – bl.a. bryts en artskyddsregel ut ur 3 §. Nytt är att 3 och 4 kapitlet görs tillämpliga även på anmälningspliktiga verksamheter.

I några väsentliga avseenden når inte kommittén ända fram. Trots att den vill reservera straff för allvarliga överträdelse och låta miljöstraffsavgifterna gälla som sanktion för mindre allvarliga, föreslås ingen ändring av bestämmelserna om brott mot tillståndsplikter och om villkorsbrott å ena sidan respektive om miljöstraffsavgift å den andra. Bestämmelsernas tillämpningsområden täcker varandra. I förhållande till denna stora grupp av brott blir den del som faktiskt nås av reformsträvandena av mer begränsad praktisk betydelse.

Inte heller i fråga om den eftersträlvade tydligheten når förslagen fram. Kommittén konstaterar i likhet med lagstiftaren att det är viktigt att överträdelse av tillstånd- och

anmälningssplikter är sanktionerade men konstaterar därefter att utformningen av dem inte har straffrättsligt intresse, trots att den väl måste känna till att gällande och föreslagen förordning om tillståndssplikt endast svårligen tillåter att tidpunkten för vissa tillståndssplikters inträdande kan bestämmas och därigenom sanktioneras.

Förvaltningens synpunkter

Allmänt

Betänkandet är omfattande och innehåller flera värdefulla analyser av Europakonventionens straffrättsliga krav där den om s.k. self-incrimination eller rätten att vara passiv, intar en framträdande plats. Förvaltningen som i huvudsak är positiv till kommitténs förslag tar i det följande endast upp sådana frågor som framstår som diskutabla eller olämpliga.

Med betänkandet reduceras miljöstraffrätten och en viktig avkriminalisering görs. Kommittén anpassar miljörettens statliga sida som krymps och effektivteras. Under år 2002 fick de centrala förvaltningsmyndigheterna uppdrag att redovisa de föreskrifter de meddelat och som omfattades av straffsanktion – drygt 600 föreskrifter rapporterades in!

Kvarstående överlapp

I betänkandet framhålls att den nuvarande överlappningen mellan det straffbara området och det som omfattas av sanktionsavgifter är olämpligt stort och tveksamt i europakonventionens perspektiv. Man föreslår i övervägandena - på ett övertygande sätt - att denna "dubbelbestraffning" tas bort men genomför den inte fullt ut, trots att man anför att detta faktiskt skett i utredningens lagförslag! Ingen förändring föreslås alltså, såvitt förvaltningen kan se, vare sig i 29 kap 4 § eller den nygamla 4a § som reglerar brott mot tillstånd- och anmälningssplikter respektive brott mot villkorsöverskridanden å ena sidan eller i 30 kap 1 § punkterna 2 och 3 bestämmelserna om sanktionsavgift för tillståndssplikter och villkor som inte iakttagits. Detta är det stora och väsentligt sanktionsområde som genom kommunernas anmälningss- och hanteringsobligatorier i 26 och 30 kap. binder stora resurser hos de operativa tillsynsmyndigheterna. Förvaltningen anser att den tydlighet kommittén eftersträvat inte kommer till uttryck här och att ytterligare överväganden behövs innan förslagen antas. Detta framstår som angeläget med hänsyn till tillsynsresurserna, eftersom polis- och åklagarväsendet numera, p.g.a. åtalsprövningsreglerna, inte behöver utreda sådana brott.

Förvaltningen anser att de överväganden som görs i betänkandet är viktiga och i allt väsentligt riktiga. Men de lagstiftningsförslag som lämnas i aktuell del kan emellertid inte godtas. Dessa behöver bringas till avsevärt bättre överensstämmelse med övervägandena; eventuellt genom tilläggsdirektiv inför slutbetänkandet.

Osanktionerbara förprövningsplikter och villkor

Ett särskilt problem är frågan om hur tillståndss- och anmälningssplikterna är utformade – "blanketten" i blankettstraffbudet. Det blir ju den bestämmelsen som överträds. Den utgör alltså i praktiken själva brottsbeskrivningen eller brottsrekvisiten. Om en tillståndssplikt utformas utan någon hänsyn till att den ska vara straffsanktionerad, t.ex. så att det svårligen går att fastställa ett tillfälle eller en tidpunkt då tillståndssplikten överskrids brukar polis- och åklagarmyndigheter inte ens försöka utreda brott. Sådana resurser tycks inte finnas. Brister av denna typ blir därför allvarliga om de är vanliga och det är de tyvärr idag och kommer att bli ännu vanligare om Naturvårdsverkets rapport 5353 "Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd" antas.

Exempel: En täkt kan vara tillståndsspliktig om den avser en yta på 150 eller 25 ha. Sker brottet vid första "spadtaget" eller vid 151 resp. 26 ha? Fiskodling blir förprövningspliktig vid 1,5 resp. 25 tons foderförbrukning per år. När uppkommer brottet? För vilken nivå? Ton slaktvikt per år är en annan straffsanktionerad gräns. En annan är 300 ton produkter per dygn som kvartalsmedelvärde. Ytterligare en är "förbrukning av lösningsmedel överstigande 150 kg per timme eller 200 ton per år med avdrag för återvunnet lösningsmedel". Vilka problem rymms inte med "installerad tillförd effekt"? Osv.

På samma sätt förhåller det sig med utformningen av villkor och brott. Vad som anförs i slutet av avsnitt 5.6.5 att kommittén dock vill understryka att det finns situationer när det ändå kan vara motiverat att ställa upp mer allmänt hållna villkor eller villkor som från straffrättsliga utgångspunkter kan vara otillfredsställande, blir mycket störande för en tillsynsmyndighet med skyldighet att anmäla brott. Förvaltningen anser att kommittén till slutbetänkandet måste engagera sig i den här delen av miljöstraffrätten. Om denna skiljelinje upprätthålls kommer inte miljöstraffrätten att börja fungera väl på mycket länge och under slöseri med tillsynsresurser, trots kommitténs strävanden. Vad som framhålls till stöd för 29 kap. 4a § i avsnitt 5.6.4 om att villkorsliknande bestämmelser ska omfattas, gillas däremot oreserverat av förvaltningen.

Frågan om tillståndspliktens utformning är inte enbart en fråga av miljörättslig betydelse. Det finns en anledning till att lagstiftaren valt att straffsanktionera tillståndsplikten och förvaltningen menar i likhet med kommittén att den bör respekteras. Om det skulle finnas svårigheter att fastställa om brott föreligger ska svårigheten givetvis inte avfärdas med en ringabrottsbedömning som beskrivs i slutet av avsnitt 5.5.3. Men det är uppenbart att en sådan ersätts av åtalsprövningsregeln som nu - mot förvaltningens mening - dessutom föreslås utvidgad. Utredningens hållning i dessa delar - avsnitt 5.11 - är underlig och kan inte godtas. Åtalsprövningsregelns omfattning bör inte ökas utan istället minskas, anser förvaltningen.

Självfallet bör kommittén engagera sig i utformningen av "blanketterna" - inte i den miljörättsliga saken, alltså inte varför en viss tillståndsplikt behövs men däremot söka tillgodose att den utformas på ett sätt som gör sanktionsmöjligheten av den reell.

Systemfel

Vad kommittén anför i sin strävan att avkriminalisera hälsoskyddet kan förvaltningen i stora drag dela. Tillståndsplikten för enskilda avlopp bör emellertid vara sanktionerad. Men detta är inte primärt ett straffrättsligt problem. Det är ett strukturproblem för balken när hälsoskyddet och miljöskyddet i 9 kap. ännu inte fått en tillfredsställande integrering och tydlig form. Det är snarare så att *alla störande avloppsutsläpp* bör omfattas av en straff- eller annars sanktionerad förprövningsplikt som ett led i balkens tydlighet. På samma felaktiga strukturella sätt förhåller det sig med värmepumpar. Förvaltningen menar att detta är ett kunskapsproblem att ingen vill ta i integrationsbristen och att kommittén, som har uppdraget, förhåller sig märkligt undfallande till frågan. Kommittén bör få tydliga tilläggsdirektiv om detta inför slutbetänkandet.

Tillåtelse och försvarlighet

Det är mycket otillfredsställande att - som utredningen beskriver i avsnitt 5.1.4 - straffbarheten är beroende av om en anmälan faktiskt besvaras av tillsynsmyndigheten enligt ordningsregeln om underrättelse i 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller om den inte besvaras alls. Förvaltningen menar att en reglering eller ett klarläggande i bestämmelserna borde göras. Sannolikt består problemen i okunskap om anmälningsinstitutets rättsliga karaktär. Anmälningsinstitutet borde därför användas i mindre utsträckning än idag. Förvaltningen har tidigare föreslagit att ett slags "lätstillståndsplikt" införs istället. Då skulle Naturvårdsverkets problem med straffsanktionerade väntetider vid anmälningar och brist på förståelse och insikt om att den föreslagna informationsplikten är just en anmälningsskyldighet, minska. Någon - sanktionerad - sexveckorsregel bör inte införas som övervägs i slutet av avsnitt 5.5.8. Det skulle bara bygga på och öka det onormala elementet hos det anmälningsinstitut som nu konstrueras i miljörätten, till nackdel för en ny förenklad *tillståndsform* och kanske i bättre överensstämmelse med EG:s tillståndsdirektiv det så kallade IPPCdirektivet. Förvaltningen delar utredningens bedömning att myndigheternas rutiner spelar roll i sammanhanget och har säkerställt att anmälningsärenden besvaras med beslut om krav eller lämnas utan åtgärd.

Befrielse från miljöstraffsavgift

Förvaltningen menar att kommitténs analys av Europakonventionens restriktivitet är riktig och att det därför måste bli något lättare att befria från det strikta ansvar som nu gäller för sanktionsavgiften. Att ändra lagtexten från nivån "uppenbart oskäligt" till "om det finns särskilda skäl" är dock olämpligt och beskriver inte de stränga krav som ställs i övervägandena som

kommittén gör i ämnet och som fortsättningsvis föreslås gälla. Det traditionella sättet att läsa ”särskilda skäl” kommer inte att motsvara den nivå kommittén vill lägga saken på. Förvaltningen menar att övervägandena motsvarar nivån ”synnerliga skäl”. Lagtexten bör utformas så.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 17 augusti 2004 enligt kontorets förslag att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och återoppta utlåtandet.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande den 17 augusti 2004 har i huvudsak följande synpunkter.

SAMMANFATTNING

Miljöbalkskommittén har utarbetat det femte delbetänkandet i sitt uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Slutbetänkandet skall lämnas i juni 2005 och vi ser svårigheter för kommittén att genomföra en genomgång av hela miljöbalken på den tid som återstår. Detta framstår som mycket angeläget och arbetet bör därför fortsätta. Om detta delbetänkande är kontoret positivt till att miljöbalkskommittén föreslår vissa omdisponeringar i lagtexten för hänsynsreglerna samt förenklar överblicken och tillämpningen av sanktionssystemet. Några av förslagen t.ex. obligatorisk tillämpning av kap. 3 och 4 vid anmälningsskyldighet samt utmönstringen av varaktighetsrekvisitet i 2 kapitlet vid val av plats riskerar att medföra ytterligare byråkrati och osäkerhet vid tillämpningen.

Remissen

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Detta delbetänkande behandlar och lämnar förslag till ändringar av de allmänna hänsynsreglerna samt sanktionssystemet.

Beträffande sanktionssystemet lämnas förslag som ökar tydligheten och gör det möjligt att överblicka vad som är straffbart. Vidare föreslås en begränsning av statliga myndigheters och kommuners rätt att införa straffbelagda föreskrifter med upp till två års fängelse vilket nu är fallet.

Hänsynsreglerna kap. 2 i miljöbalken ges en tydligare struktur men kompletteras även med en obligatorisk tillämpning av hushållningsbestämmelserna kap. 2 och 3 vid all prövning inklusive anmälningsskyldigheten. Ett särskilt block införs beträffande skydd av biologisk mångfald i hänsynsreglerna.

Kontorets synpunkter

Detta är det femte delbetänkandet som Miljöbalkskommittén presenterar sedan arbetet inleddes i och med att balken infördes 1 januari 1999. Samtidigt med detta delbetänkande har enligt uppgift ytterligare ett delbetänkande ”Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation” avlämnats. Detta har dock uppenbarligen inte remitterats till staden. Beträffande den remiss som överlämnats till staden är vi mycket kritiska till de förutsättningar som ges för att lämna synpunkter. Den tid som ges för att ta del av förslaget (434 sidor) och avge ett utlåtande inträffar under normal semesterperiod. Detta förhållande är mer regel än undantag vid statliga myndigheters remisser och bör påtalas av staden.

Sammantaget har kommittén lämnat ett stort antal förslag till förändringar och förtydliganden av miljöbalken sedan arbetet startade. Genom det sektoriserade arbetet där endast begränsade delar behandlas, är det svårt att få en helhetsbild av miljöbalkens samlade konsekvenser. Vi konstaterar att de förändringar som genomförts varit angelägna och ofta helt nödvändiga, men vi efterlyser en mer djupgående analys och genomgång av balkens övriga delar i likhet med vad som skett inom ramen för det avgränsade uppdrag som har legat till grund för nuvarande arbete.

Kontoret har vid samtliga remissvar efterlyst en genomgång av Kap. 10 i miljöbalken i förhållande övriga kapitel för att åstadkomma en klarare och ändamålsenlig lösning för hanteringen av förorenad mark. Nuvarande ordning innebär att kap. 10 ställer krav på efterbehandlingsåtgärder och övriga kapitel motverkar sådana åtgärder. Detta är ett förhållande som måste klarläggas på ett bättre sätt. Av kommitténs tidsplan framgår att detta inte ingår i uppdraget och vi har vid underhandskontakter erfarit att ett sådant arbete är alltför omfattande för att klaras inom uppdraget. Kontoret anser det nödvändigt att kommittén ges fortsatt uppdrag att förbättra miljöbalken bl.a i de hänseenden som redovisas ovan.

Översynen av sanktionssystemet och de förslag som lämnas innebär en ökad tydlighet i fråga om vad som är straffvärt och mindre allvarliga överträdelser utan betydelse. En straffskärpning införs för centrala brott mot miljön vilket också är bra. Miljösanktionsavgifter ges härigenom en utökad roll och ersätter tidigare kriminalisering i fråga om mindre allvarliga överträdelser bl. a. vissa blankettärenden.

Förslag lämnas att miljösanktionsavgift skall kunna drabba enskilda personer och inte som nu enbart näringsidkare. Mycket talar för en sådan ordning eftersom balken gäller alla och envar och problemen med dagens situation är alla undantag och motsägelser som gör det svårt att tolka vad som gäller. Vi anser dock att förslaget att avgiften skall drabba även enskilda måste kombineras med utökad möjlighet till bedömning i det enskilda fallet som skall kunna medge undantag från avgift. Något som hittills inte varit möjligt.

Miljöbalken kännetecknas av ett stort antal bemyndiganden där statliga myndigheter samt i viss mån länsstyrelser och kommuner ges rätt att införa straffbestämmelser med upp till två års fängelse i straffskalan. Bemyndiganden kan även ske med hänvisning till implementering av EU-direktiv. Miljöbalkskommittén konstaterar att det i dag inte finns någon som har överblick och kunskap om vad som är straffsanktionerat med stöd av olika förordningar som har utfärdats och föreslår en särskild genomgång av detta. Samtidigt föreslås att som huvudregel, med få undantag, gäller att vad som är straffbelagt skall beslutas av riksdag och regering och inte förekomma i förordningar. Kontoret anser att detta är synnerligen angeläget och arbetet bör påbörjas skyndsamt. Den omfattande bemyndiganderätten till statliga myndigheter i miljöbalken bör generellt ses över eftersom samma förhållande som inom straffrättsliga området kap.29 gäller inom andra områden. Ett exempel på detta är införandet av olika miljö kvalitetsnormer, vilket har skett med stöd av EU- direktiv, men där det svenska införlivandet i förordning inneburit skapande av föreskrifter till utformning av de allmänna hänsynsreglerna innebär en ökad tydlighet men även andra förbättringar med syfte att underlätta tillämpningen. Vi är dock tveksamma till, att som kommittén föreslår, utmönstra nuvarande krav på att verksamheten skall ha en viss varaktighet vid tillämning av hänsynsregeln om lämplig plats. Varaktighetsrekvisitet utgör, framförallt i stadsmiljö, den rimlighetsavvägning som t.ex. möjliggör att snöröjning kan utföras nattetid eller att vissa upprustningsåtgärder kan genomföras i gatunätet. Borttagandet av kravet på varaktighet kan medföra att valet av lämplig plats får karaktären av stoppregel, vilket medför att åtgärder som av samhället i övrigt är efterfrågade och nödvändiga, inte kan komma till utförande.

Vi är även tveksamma till förslaget att tillämpa hushållningsbestämmelserna kap. 3 och 4 även vid anmälningspliktiga verksamheter. Av betänkandet framgår att det pågår ett arbete med förändring av provningssystemet enligt miljöbalken bl.a. innebärande att vissa verksamheter som nu provas av länsstyrelsens miljöprovsningsdelegation kan komma att bli anmälningspliktiga och därmed provas av kommunen. Vi finner att det i vissa sådana fall kan vara lämpligt med en provning enligt kap 3 och 4 men detta bör i så fall tydligt framgå av såväl lagtext som tillhörande förordning. För det stora flertalet anmälningsärenden blir en utökning av provningens omfattning en onödig belastning för såväl sökanden som provningsmyndigheten utan att miljöprovningen förbättras.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 2 september 2004 att som svar på remissen överlämna och återopla kontorets utlåtande.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 19 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

SAMMANFATTNING

I delbetänkandet redovisas de delar av miljöbalkskommitténs uppdrag som gäller dels sanktionssystemet, dels hänsynsreglerna. Tidigare har kommittén lämnat principförslag i dessa delar. Stadsbyggnadskontoret kommenterar endast förslagen beträffande hänsynsreglerna.

Kommittén har undersökt hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas i rättssystemet. Slutsatserna är att det fortfarande finns en betydande osäkerhet beträffande hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas. Här föreslås åtgärder som skall leda en bättre vägledning.

För att förtydliga hur 2 kap., de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas föreslås att det införs underrubriker som delar in kapitlet i olika block. Ett av blocken skall samla balkens centrala regler om val av plats. I ett annat block av hänsynsreglerna föreslås en ny regel till skydd för den biologiska mångfalden.

Stadsbyggnadskontorets håller med om att det behövs bättre vägledning och stöder kommitténs förslag. Vidare tror kontoret att den föreslagna indelningen i block bör underlätta tillämpningen av 2 kap.

Den nya paragrafen om biologisk mångfald innebär ett förtydligande av hänsynskrav som redan gäller enligt 2 kap. och medför inte några nya krav. Kontoret stöder kommitténs förslag.

Beträffande de tre nya paragraferna i blocket val av plats anser kontoret att den första paragrafen, som handlar om att en lämplig plats skall väljas där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, bör stämmas av med motsvarande i PBL så att en avvägning mellan flera aspekter kan göras. Den tredje paragrafen som handlar om att beslut inte får ske i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, bör kompletteras med att en av kommunen godkänd aktuell översiktsplan också bör utgöra utgångspunkt för tillståndsprövning och dispens.

Bestämmelsen om att den rimlighetsavvägning som skall ske inte får medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts anser kontoret bör ses över och samordnas med revideringen av PBL. Kontoret anser att det bör vara möjligt att genomföra åtgärder som innebär väsentliga förbättringar med avseende på människors hälsa och miljö även om de samtidigt innebär begränsade överskridanden där det har försumbar betydelse, som platser där människor inte stadigvarande vistas eller inte är särskilt känsliga med avseende på naturen. Det måste i 2 kap. finnas en avvägningsmöjlighet liknande den som redan finns i MB 16 kap. 5 §.

Miljöbalkskommittén föreslår att 3 och 4 även skall tillämpas i anmälningsärenden enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 §. Enligt kontorets bedömning kommer den föreslagna ändringen att innebära ett kraftfullt förstärkt skydd för Nationalstadsparken. Kontoret tillstyrker förändringen.

UTLÅTANDE

Sammanfattning av remissmaterialet

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I detta delbetänkande redovisas de delar av uppdraget som gäller dels sanktionssystemet, dels hänsynsreglerna. Tidigare har kommittén lämnat principförslag i dessa delar. Ändringarna gäller framför allt miljöbalkens 29 kap. om straff, 30 kap. om miljöstraffsavgifter och 2 kap. med allmänna hänsynsregler.

Den översyn som nu genomförts har syftat till att göra sanktionssystemet tydligt och väl avgränsat, där avgränsningen baseras på överväganden av vad som är straffvärt. Beteenden som inte är straffvärda föreslås föras bort från det straffbara området. Överträdelser av det slaget lämpar sig i många fall i stället för miljöstraffsavgifter. För de centrala brotten mot miljön föreslås vissa skärpningar i straffbestämmelserna. Förslagen innebär en omarbetning av så gott som samtliga straffbestämmelser i 29 kap

Vidare har kommittén gått igenom och undersökt beslut och domar från olika rättsinstanser för att se hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. Slutsatserna är att det fortfarande finns en betydande osäkerhet beträffande hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas. Att klarlägga vilka krav som kan ställas är en dynamisk process som fordrar både rättspraxis och vägledning av olika slag. Här föreslås bl a att myndigheterna ställer krav på att ansökningshandlingar innehåller ett tillräckligt bra underlagsmaterial, att myndigheterna aktivt driver ärenden och mål där tillämpningen aktualiseras och att domstolarna utvecklar sina överväganden i mål som rör hänsynsreglerna.

Kommittén lämnar också förslag till ändring av 2 kap., de allmänna hänsynsreglerna. För att förtydliga hur dessa skall tillämpas föreslås att det införs underrubriker som delar in kapitlet i olika block. Ett av blocken skall samla balkens centrala regler om val av plats. Det innehåller bland annat kravet på tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. som föreslås utökas till att omfatta även anmälningsärenden. I ett annat block av hänsynsreglerna föreslås en ny regel till skydd för den biologiska mångfalden.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Stadsbyggnadskontorets ansvarsområde berörs av förslagen i avsnitt B, Miljöbalkens hänsynsregler mm. Stadsbyggnadsnämnden har vid tidigare remisser av betänkanden från miljöbalkskommittén framhållit brister i samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. Att hitta den bästa samordningen mellan lagar som i vissa avseenden ligger så nära varandra som dessa två är ingen enkel uppgift och enligt kontorets uppfattning kvarstår behovet av bättre samordning.

Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler

Även om miljöbalken funnits i drygt fem år finns fortfarande betydande oklarheter vid tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler. Kontoret instämmer i kommitténs bedömning att det behövs bättre vägledning och stöder kommitténs förslag. Kontoret vill dock påpeka att kraven på hur mycket underlagsmaterial som skall tas fram inte får bli för höga, omfånget bör anpassas till förutsättningarna i varje enskilt fall.

Indelning av kapitel 2 i block

Kapitel 2 som har rubriken Allmänna hänsynsregler m.m. föreslås delas in i block med följande underrubriker; Tillämpning och bevisbörda, Hänsynsregler, Val av plats, Rimlighetsavvägning, Efterbehandling och Slutavvägning. En sådan indelning bör underlätta tillämpningen av kap. 2.

Ny paragraf för biologisk mångfald

Enligt kommittén återspeglar inte dagens bestämmelser i 2 kap. på ett tydligt sätt balkens mål om biologisk mångfald eller balkens naturvårdsperspektiv. Därför föreslås en ny paragraf 3a som innebär att verksamheter eller åtgärder inte får leda till försämrade livsbetingelser för växt- och djurarter som är hotade. Den nya regeln innebär ett förtydligande av hänsynskrav som redan gäller enligt 2 kap. och medför inte några nya krav. Kontoret stöder kommitténs förslag.

Val av plats sker i tre steg

I den nya paragrafen 6a sägs att en lämplig plats skall väljas där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § 2. stycket men med tillägget att den valda platsen skall vara lämplig. Kontoret anser att paragrafen bör stämmas av med motsvarande i PBL så att en avvägning mellan flera aspekter kan göras. Att välja den plats som innebär minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön kan medföra att man väljer bort platser som är bättre från risksynpunkt eller platser som

är marginellt sämre från bullersynpunkt. Det är helhetslösningen som skall bli så bra som möjligt, inte en maximering av enskilda aspekter.

Den nya paragrafen 6b kan sägas vara en omstuvning av nuvarande 1 kap. 2 § och 2 kap. 4 § 1. stycket. Således har frågor om provningar enl. 7, 9, 11, 12 och 17 kap. flyttats hit och utvidgats till att omfatta anmälningspliktiga verksamheter enligt 9 kap 6 § och 12 kap. 6 §. med tillägg att det bara skall gälla vid ändrad markanvändning. Vid sådan provningar skall 3 och 4 kap tillämpas vid ändrad markanvändning. Kontoret har inga invändningar mot förslaget men kommenterar effekter för Nationalstadsparken nedan.

Den nya paragrafen 6c innebär en flyttning av 16 kap 4 § och handlar om att beslut inte får ske i strid med detaljplan och områdesbestämmelser. Kontoret tillstyrker förslaget eftersom det ger en ökad tydlighet vad gäller kopplingen till plan- och bygglagen. Kontoret anser att det i detta sammanhang finns anledning att även flytta och förstärka kopplingen till översiktsplanens roll som vägledning för val av plats och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, vilka idag återfinns i förordningen till miljöbalken SFS 1998:896, § 5.

Rimlighetsavvägning

Kontoret anser att formuleringen i 2 kap 7 § 2. stycket, som innebär att den rimlighetsavvägning som skall ske enligt paragrafens första stycke inte får medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts, bör ses över och samordnas med revideringen av PBL. Tillämpningen av miljökvalitetsnormerna har visat sig ibland leda till att det bästa kan bli det godas fiende.

Kontoret anser att det bör vara möjligt att genomföra åtgärder som innebär väsentliga förbättringar med avseende på människors hälsa och miljö även om de samtidigt innebär begränsade överskridanden där det har försumbar betydelse, som platser där människor inte stadigvarande vistas eller inte är särskilt känsliga med avseende på naturen. Avsikten med lagstiftningen om miljökvalitetsnormer är ju att skydda människors hälsa och miljö och hänsynsreglerna bör utformas så att detta syfte inte motverkas. Det måste i 2 kap. finnas en avvägningssjöhöghet liknande den som redan finns i MB 16 kap. 5 §.

Förstärkt skydd för Nationalstadsparken

Bestämmelsen i 4 kap. om nationalstadsparken är en mycket kraftfull bestämmelse när den tillämpas. Det gör att ändringar eller förtydliganden av tillämpningsområdet kan få ganska stora konsekvenser. Kommittén föreslår som framgått ovan att kap. 3 och 4 även skall tillämpas i anmälningsärenden enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 §.

Tillämpningen vid anmälningsärenden enligt 9 kap. 6 § innebär att eventuella miljöfarliga verksamheter som endast är anmälningspliktiga enligt miljöbalken, och inte heller kräver tillstånd eller beslut enligt någon annan lag med anknytning till 3:e och 4:e kapitlet, nu också ska prövas mot nationalstadsparksbestämmelsen. Det kan t.ex. gälla fiskodling som producerar mer än 1 ton fisk eller avloppsrening för mer än 25 personer.

Tillämpningen vid ärenden enligt 12 kap. 6 § innebär att även en verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, ska prövas mot regeln om nationalstadsparker. Förutom att pröva om åtgärden skall begränsas eller förbjudas med hänsyn till skyddet av naturmiljön skall även prövas om den innebär ”intrång i parklandskap eller naturmiljö eller om det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas”, som regeln om nationalstadsparker är formulerad.

Den nu aktuella förstärkningen av Värtabanan är en åtgärd som endast behövde anmälas enligt 12 kap. 6 § och som därför i dagsläget inte prövas mot nationalstadsparksregeln, men som skulle gjort det om den föreslagna lagändringen redan hade trätt i kraft. Andra exempel på verksamheter och åtgärder som kan bli aktuella är större schaktningar, utförande av mindre vägar, skogsavverkningar och organiserat friluftsliv.

Enligt kontorets bedömning kommer den föreslagna ändringen att innebära ett kraftfullt förstärkt skydd för Nationalstadsparken. Kontoret tillstyrker förändringen.

Stockholms Näringslivskontor AB:s styrelse

Yttrandet kommer att anmälas som kontorsyttrande till styrelsen för Stockholms Näringslivskontor AB den 21 september 2004.

Näringslivskontorets yttrande den 13 juli 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén har lämnat sitt delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37) till miljöminister Lena Sommestad.

Dagens sanktionssystem – regler om straff och miljöstraffsavgifter – i miljöbalken är svårt att överblicka. Bestämmelser som utfärdas av en lång rad olika myndigheter anger vad som är kriminellt. I många fall är det omöjligt för den enskilde att veta vad som är straffbart. En del överträdelser kan medföra både straff och miljöstraffsavgift.

Efter en genomgripande utredning lämnar nu Miljöbalkskommittén förslag till hur miljöbalkens regler om straff och avgifter skall utformas.

Näringslivskontoret har ingen erinran mot kommitténs förslag.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37)

Ärendet har beretts inom näringslivskontoret.

Ärendet

Miljöbalkskommittén, som arbetar med att utvärdera tillämpningen av miljöbalken, har den 15 april överlämnat ett delbetänkande till regeringen som heter Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37). Delbetänkandet innehåller bl.a. förslag till nya bestämmelser om straff och miljöstraffsavgifter i kapitel 29 respektive 30 i miljöbalken.

Miljöbalkens sanktionssystem är idag svårt att överblicka och det är många gånger omöjligt för den enskilde att veta vad som är straffbart och inte. Dagens regler innebär dessutom att vissa överträdelser kan medföra både straff, d.v.s. fängelse eller böter, och miljöstraffsavgift. I delbetänkandet föreslås därför att överträdelser av de miljörättsliga reglerna skall medföra antingen straff eller miljöstraffsavgift. Straff skall reserveras för de mer allvarliga överträdelserna medan miljöstraffsavgifter föreslås användas vid överträdelser som är mindre allvarliga. Överträdelser som kommittén föreslår skall tas bort från det straffbara området, men som kan bli föremål för miljöstraffsavgift, är exempelvis underlåtenhet att göra viss rapportering såsom den årliga miljörapporten och rapportering beträffande köldmedier.

En annan viktig ändring som kommittén föreslår är att oaktsamhet skall kunna grunda miljöbrott i större utsträckning än idag. Enligt gällande lagstiftning krävs ofta ett uppsåtligt agerande för att det skall bli fråga om ett miljöbrott.

Vidare föreslår kommittén att den krets som kan påföras miljöstraffsavgifter inte skall begränsas till näringsidkare, som i gällande lagstiftning, utan att miljöstraffsavgift skall kunna påföras även en enskild person. Kommittén föreslår också att utrymmet för att i ett enskilt fall befria någon från en miljöstraffsavgift skall utvidgas något.

Delbetänkandet har gått ut på remiss till olika berörda myndigheter, organisation och kommuner den 4 maj, med sista svarsdag den 3 september 2004.

Näringslivskontorets synpunkter

Ärendet är bland annat remitterat till miljö- och hälsoskyddsnämnden som besitter specialistkompetens inom området. Näringslivskontoret finner det därför inte nödvändigt att kommentera detaljer och sakförhållanden i Miljöbalkskommitténs förslag.

Näringslivskontoret anser att förslag som är bra för miljön och som förenklar och förtydligar spelreglerna inom miljöområdet är positivt.

Näringslivskontoret har ingen erinran mot kommitténs förslag

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 13 juli 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I föreliggande delbetänkande redovisas de delar som rör sanktionssystemet och hänsynsreglerna med förslag till författningsändringar.

Översynen av sanktionssystemet har framförallt avsett straffbestämmelserna i 29 kap. och miljöstraffsavgifterna i 30 kap. MB.

Översynen har inriktats på:

- ? att sanktionssystemet skall vara tydligt och väl avgränsat,
- ? att straffbestämmelserna skall vara robusta och kunna gälla under lång tid utan ändringar
- ? att de centrala brotten mot miljön ses över i straffskärpande riktning
- ? att beteenden som inte är straffvärda förs bort från det straffbara området.

Utredningen föreslår bland annat att dagens regler som både kan medföra straff och miljöstraffsavgift ändras. Förslaget förordar straff *eller* sanktionsavgift, inte både och, där straffpåföljden reserveras för de mer allvarliga överträdelserna och miljöstraffsavgifter för mindre förseelser. Detta kommer att få till följd att en rad smärre förseelser som i dag är kriminella enligt miljöbalken, avkriminaliseras, och istället behäftas med en fastställd miljöstraffsavgift. Detta fordrar förändringar i förordningen om miljöstraffsavgifter för att fånga upp de många överträdelser som enligt förslaget avkriminaliseras. Systemet med miljöstraffsavgifter skall vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat.

I miljöbalken förekommer i stor utsträckning bemyndiganden åt regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter. Straffbestämmelsernas nuvarande utformning innebär att ett stort antal myndighetsföreskrifter är straffbelagda vilket gör att det är svårt att överblicka det kriminaliserade området enligt miljöbalken. Delbetänkandet föreslår att riksdagen skall besluta om vad som är straffbelagt inom miljöbalkens område, inte andra statliga myndigheter eller kommuner.

Delbetänkandet föreslår skärpning av straffbestämmelserna för centrala brott mot miljön, bland annat föreslås en skärpning när det gäller oaktsamhet, vissa åtgärder som rör förändring av yt- och grundvattenförhållanden och grova fall av artskyddsbrott. Nya brottsrubriceringar föreslås också; områdesskyddsbrott, artskyddsbrott och villkorsbrott.

Överträdelser som tas bort från det straffbara området men som kan bli föremål för miljöstraffsavgift, är till exempel underlåtenhet att anmäla enskilda avlopp, vissa värmepumpsanläggningar samt frisersalong och fotvårdsinrättningar. Likaså kan underlåtenhet att inkomma med miljörapport eller köldmedieanvändning bli föremål för sanktionsavgifter.

Det finns fortfarande osäkerheter i hur miljöbalkens nya allmänna hänsynsregler skall tillämpas och vilka kravnivåer de motsvarar. Den process som fodras för att fastlägga kravnivån består av både rättspraxis och vägledning och underlättas av:

- ? att tillståndsmyndigheterna med stöd av remissmyndigheterna ställer krav på att ansökningshandlingar innehåller ett tillräckligt bra underlagsmaterial för en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna,
- ? att miljömyndigheterna aktivt driver ärenden och mål där tillämpningen aktualiseras,
- ? att domstolar utvecklar sina överväganden när det gäller vilka krav som ställs till följd av de allmänna hänsynsreglerna,
- ? att det i ökad utsträckning tas fram branschspecifikt vägledningsmaterial, särskilt för branscher med små och medelstora företag.

Delbetänkandet föreslår att det i 2 kap. MB införs underrubriker som förtydligar hur de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas. En av underrubrikerna skall samla balkens centrala regler om val av plats. Under en annan rubrik som innehåller hänsynsregler föreslås regler till

skydd för biologisk mångfald. Den nya regeln innebär endast ett förtydligande av de hänsynskrav som redan gäller enligt 2 kap. och medför inga nya krav.

Stadsledningskontorets synpunkter

Utredningens förslag till förändring av miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler berör till stora delar tekniska detaljer i lagstiftningen. Då ärendet också är remitterat till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnde och näringslivsbolagets styrelse överläter stadsledningskontoret på dem att kommentera detaljer i förslaget med anledning av deras fackkunskap i ämnet.

Stadsledningskontoret har haft underhandskontakter med övriga remissinstanser. Utifrån dessa kontakter har det framkommit att remissinstanserna i huvudsak är positiva till de föreslagna ändringarna. Några av de synpunkter som trots allt lämnas berör samordningen mellan MB och PBL, särskilt avseende hänsynsreglerna i 2 kap. MB samt möjligheten att befria verksamhetsutövare från miljöskaktionsavgift. Stadsledningskontoret delar i huvudsak övriga remissinstansers synpunkter och hänvisar till respektive nämnds tjänsteutlåtande för detaljer.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till utredningens intentioner att se över och justera aktuell lagstiftning utifrån förändrade omvärldskrav. Ambitionen att satsa samhällets resurser där de gör störst nytta, i detta fall genom att skärpa straffen för alvarliga miljöbrott, och underlätta hanteringen av mindre förseelser, är lovvärt. Stadsledningskontoret är också positivt till utredningens förslag om stor restriktivitet i myndigheters rätt att införa straffbestämmelser genom förordningar.

Trots detta vill stadsledningskontoret uppmärksamma det faktum att stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd påförs ett utökat ansvarsområde genom att i högre utsträckning än tidigare utreda och besluta om miljöskaktionsavgifter. Detta kan leda till att mer resurser behöver tas i anspråk hos nämnden för dessa arbetsuppgifter samtidigt som det inte är tydligt att förslaget om avkriminaliseringen kommer leda till motsvarande minskning av arbetsuppgifter i form av färre anmälningar om brottsmisstanke. Hur staten skall kompensera staden för det utökade ansvaret behöver belysas tydligare.

Avslutningsvis ställer sig stadsledningskontoret frågande till att remisstiden infaller under sommarperioden. Detta försvårar för en organisation av Stockholms storlek att inhämta synpunkter från berörda parter samt att nämndbehandla utlåtandena.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av vice ordförande Jakob Forssmed (kd) enligt följande.

Enligt förvaltningens förslag att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. i huvudsak tillstyrka Miljöbalkskommitténs förslag
2. avstyrka författningsförslaget till reglering av dubbelbestrafningen vad gäller förprövningsplikten, villkorsöverskridanden och miljöstraffsavgifter
3. avstyrka författningsförslaget i fråga om befrielse av miljöstraffsavgift
4. åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande till stöd för yttrandet.

Reservation anfördes av ledamöterna Björn Ljung (fp) och Erik Wassén (fp) enligt följande.

Att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. att tillstyrka författningsförslaget i fråga om befrielse av miljöstraffsavgift
2. att i övrigt godkänna miljöförvaltningens förslag till beslut
3. därutöver anför följande.

Nu gällande lagstiftning slår fast att miljöstraffsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Bara om det är ”uppenbart oskäligt” får miljö- och hälsoskyddsnämnden underlåta att påföra miljöstraffsavgift vid överträdelser.

Folkpartiets erfarenhet av tillämpningen av miljöbalkens sanktionssystem talar starkt för ökade möjligheter att underlåta att påföra miljöstraffsavgift. I flera fall under de senaste åren (bl.a. när det gäller s.k. taktil märkning) har nämndens rödgröna politiska majoritet ansett det vara förenligt med gällande lagstiftning att påföra sanktionsavgifter i situationer som legat nära till hands att beskriva som stötande och oförenliga med vad det allmänna rättsmedvetandet uppfattar som rimligt.

Miljöbalkskommitténs förslag innebär att miljöstraffsavgifter bara får tas ut i fall där det inte finns ”särskilda skäl” mot detta. Enligt Folkpartiet är det ett högst rimligt förslag.