



REGERINGSKANSLIET

Promemorla

2010-10-13

Miljödepartementet

Rättsenheten

Nedskräpning - förslag till ändring i miljöbalken

Promemorians förslag: En särskild straffbestämmelse som avser nedskräpning i begränsad omfattning införs i miljöbalken. Brottet rubriceras *nedskräpningsförseelse*. För en sådan gärning döms till penningböter. Förslaget innebär att nedskräpning i begränsad omfattning inte längre ska medföra ansvar enligt 29 kap. 7 § miljöbalken utan i stället omfattas av den nya straffbestämmelsen. Ringa gärningar ska liksom tidigare inte leda till ansvar.

Bakgrund och gällande rätt

Redan i naturskyddslagen (1952:688) fanns bestämmelser som förbjöd nedskräpning. Nedskräpningsförbudet återfanns därefter i naturvårdslagen (1964:882) fram till miljöbalkens tillkomst den 1 januari 1999.

Enligt 15 kap. 30 § miljöbalken får ingen skräpa ned utombus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Det råder därmed ett allmänt förbud mot nedskräpning för var och en. Någon närmare förutsättning för vad som är nedskräpning, exempelvis i form av att skräpet ska orsaka otrevnad, störning eller skada har inte ansetts nödvändig att ange – uttrycket "skräpa ned" innehåller i sig ett kvalifikationskrav. Med skräp avses bl.a. plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande.

Nedskräpning är straffbelagt enligt 29 kap. 7 § miljöbalken och kan föranleda böter eller fängelse. I samband med miljöbalkens införande höjdes maxstraffet för nedskräpning från sex månaders fängelse till fängelse i högst ett år. Enligt 29 kap. 11 § döms inte till ansvar för nedskräpning som är att anse som ringa.

Skälen för promemorians förslag

Sammanfattning

Straffskalan för nedskräpning innehåller i dag böter och fängelse. Nedskräpning kan utgöras av gärningar av varierande straffvärde och däribland mindre allvarliga överträdelse som snarare har karaktären av all-

mänt hänsynslöst uppträdande än av ett handlande som på ett mera allvarligt sätt utgör ett hot mot hälsa och miljö. För att få till stånd en möjlighet till en i högre grad differentierad straffvärdesbedömning bör lindrigare överträdelser skiljs ut från nedskräpning av normalgraden och placeras i en egen straffbestämmelse med enbart penningböter i straffskalan.

Nedskräpning upplevs i dag som ett ökande samhällsproblem. Den ändring av miljöbalkens straffbestämmelser som föreslås i promemorian kan även få positiva effekter genom att bidra till att förbättra effektiviteten i bekämpningen av nedskräpning och skapa förutsättningar för ett enklare sätt att lagföra den som skräpar ner.

Den föreslagna ändringen innebär således att nedskräpningsbrottet delas upp så att nedskräpning av normalgraden fortfarande kan leda till böter eller fängelse medan ett nytt brott – nedskräpningsförseelse – får en lindrigare straffskala och enbart kan leda till penningböter.

Straffvärde

När de skilda miljörelaterade straffbestämmelser som fanns i olika miljölagar och i brottsbalken samlades i miljöbalken var en av utgångspunkterna att straffbestämmelserna skulle effektiviseras och att straffen för överträdelser på miljöområdet skulle skärpas. För huvuddelen av brotten bestämdes att straffskalan skulle sträcka sig från böter till fängelse i två år. För ett sådant förhållandevis mindre allvarligt brott som nedskräpning bestämdes det högsta straffet till fängelse i ett år. Detta mot bakgrund av att nedskräpning innebär mindre risk för skada av de intressen som miljöbalken är avsedd att skydda (prop. 1997:98:45, Del 1, avsnitt 4.31).

Inför miljöbalkens tillkomst skedde således en generell höjning av straffskalorna för miljöbrottslighet och en höjning gjordes även avseende nedskräpningsbrottet. Ett förslag att skilja viss nedskräpning från annan och sänka straffskalan för dessa gärningar till att enbart omfatta penningböter innebär därför ett avsteg från den tidigare gjorda bedömningen av nedskräpningsbrottets straffvärde.

Vid bedömningen av vilket straff ett brott bör kunna leda till är det viktigt att ta hänsyn till vilket intresse den aktuella straffbestämmelsen är avsedd att skydda och vilka risker för detta intresse som uppstår om en gärning begås. I förarbetena till miljöbalken underströks särskilt att miljölagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde och att bestämmelserna på miljöområdet till stor del avser att skydda våra grundläggande livsbetingelser. Det finns naturligtvis stora skillnader mellan de gärningar som omfattas av de olika straffbestämmelserna i miljöbalken i fråga om vilket skyddsvärde som kan hotas och vilka skador som kan tänkas uppstå om ett brott begås. Det säger sig självt att en gärning som riskerar att medföra att stora naturvärden skadas oåterkalleligen har ett

långt mycket högre straffvärde än ett brott riktat mot något i miljön som är mindre skyddsvärt och där risken för skador på miljö och hälsa är liten.

Av rättspraxis framgår att nedskräpning inte behöver vara särskilt omfattande för att kunna leda till straff och att domstolarna i många fall funnit att straffvärdet för lindrigare fall av nedskräpning motsvarat penningböter. Exempelvis har tömning av en askkopp på en parkeringsplats ansetts vara straffbar nedskräpning och föranlett penningböter. Flera fall i praxis handlar om nedskräpning vid återvinningscentraler och liknande anläggningar. Att lämna en påse returpapper eller en kattlåda i plast utanför en återvinningsbehållare är två exempel på nedskräpning som föranlett penningböter vid prövning i hovrätt. Större mängder skräp som lämnats utanför en återvinningsstation har dock lett till dagsböter.

Det är viktigt att nedskräpning även fortsättningsvis är förenat med straffansvar och att straffskalan för nedskräpning av normalgraden innehåller såväl böter som fängelse. För nedskräpning av större omfattning och allvarligare karaktär föreslås inga lättnader i fråga om möjlig påföljd. När det gäller nedskräpningsförseelser i begränsad omfattning är ett förnyat övervägande av straffvärdet dock motiverat. Det kan anses rimligt att nedskräpningsförseelser av den karaktär som det här är fråga om i påföljdshänseende närmar sig andra straffbara former av hänsynslöst uppträdande som exempelvis förargelseväckande beteende. Därför bör en justering av straffvärdet göras för lindrigare former av nedskräpning. Påföljden för nedskräpning i liten omfattning bör enbart vara penningböter. En sådan straffskala motsvarar nedskräpningsförseelsernas straffvärde. Genom att införa en straffbestämmelse med enbart penningböter i straffskalan för nedskräpning i begränsad omfattning skapas också förutsättningar för införande av ordningsbot.

Penningböter bestäms till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Som gemensamt straff för flera brott får penningböter bestämmas till högst 10 000 kronor. Penningbotens storlek bestäms enligt en bedömning utifrån de allmänna reglerna i 29 kap. brottsbalken om straffmätning. Om ett brott omfattas av riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot, anges i föreskrifterna vilket belopp ordningsboten bestämts till.

Nedskräpning i begränsad omfattning

Den typ av nedskräpning som nu avses att enbart kunna leda till penningböter kan lämpligen kallas nedskräpningsförseelse. För att en sådan gärning ska anses föreligga ska nedskräpningen ha liten omfattning och typiskt sett utgöra ett störande moment på en allmän yta i samhället. Främst är det fråga om visuella störningar men glasflaskor och annat skräp kan även utgöra fara för människors och djurs hälsa — (mindre mängder bortslängda snabbmatsförpackningar, glas- och plastflaskor, olika typer av dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångs-

artiklar är exempel på nedskräpningsförseelser. Sådan nedskräpning kan ofta ses som en del av en större kollektiv nedskräpning som förfular allmänna platser. Det ska dock vara fråga om små mängder skräp. Om den nämnda typen av skräp placeras ut i stora mängder eller sådan nedskräpning sker i systematisk omfattning kan det i stället bli fråga om nedskräpning av normalgraden. Andra typer av nedskräpning som utgörs av större föremål, stora skräpmängder eller annars har större omfattning kan normalt inte anses utgöra nedskräpningsförseelse.

Förslaget innebär att nedskräpning i begränsad omfattning inte längre faller under straffbestämmelsen i 29 kap. 7 § miljöbalken.

Ringa brott

Även i fråga om den nu föreslagna straffbestämmelsen bör ett undantag gälla för ringa gärningar. I förarbetena till miljöbalken anges att ringa-undantaget enbart är avsett att undanta bagatellartade förseelser från det straffbara området (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 312) och att det i många fall skulle verka orimligt om varje regelöverträdelse, hur ringa den är, skulle leda till straffrättsligt ansvar. Vid bedömningen av om en överträdelse är att bedöma som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. En överträdelse kan anses ringa endast om avvikelsen från den norm som gäller är obetydlig (a prop., Del 1, s. 529 f.). Sedan den 1 januari 2007 kommer dessa överväganden till uttryck direkt i lagtexten (prop. 2005/06:182).

I samband med den lagändring som gjordes i naturvårdslagen år 1970 kommenterade Lagrådet frågan om under vilka förhållanden nedskräpning kunde anses ringa (prop. 1970:157 s. 113 f.). Lagrådet framhöll att det, i likhet med Rikspolisstyrelsen, ansåg att sådana bagatellartade handlingar som att kasta bort en enstaka bussbiljett eller cigarrettfimp eller liknande i regel måste falla utanför det straffbara området. Samtidigt underströk man att nedskräpning ofta uppkommer som ett resultat av ett stort antal var för sig relativt oskyldiga nedskräpningar som tillsammans blir helt oacceptabla. Om en sådan kollektiv nedskräpning ska kunna motverkas måste då varje enskild nedskräpningshandling vara förbjuden och kunna straffas. I samband med förslaget till naturskyddslag år 1952 och bestämmelserna om nedskräpning konstaterade Lagrådet att en i och för sig oskyldig handling med hänsyn till omständigheterna ändå kan vara att anse som en nedskräpning som inte är ringa, exempelvis om den utgör ett led i en allvarlig kollektiv nedskräpning. Lagrådet menade vidare att vad som på en plats kan utgöra ringa nedskräpning på ett annat område får anses vara en gärning som inte alls kan bedömas som ringa.

De överväganden som gjorts i samband med tidigare lagstiftningsärenden är fortfarande relevanta. Avsikten med det förslag som omfattas av denna promemoria är inte att utvidga det straffbara området. Ringa former av nedskräpningsförseelser bör inte heller i fortsättningen vara förenade

med straffansvar. Det kan dock understrykas att vid bedömningen av vad som är ett ringa brott bör man beakta om nedskräpningen utgör ett led i en kollektiv nedskräpning. På välbesökta platser kan en nedskräpningsförseelse leda till ansvar trots att förseelsen om den ses isolerad och begången i en annan omgivning skulle kunna bedömas som ringa.

Med anledning av att nedskräpningsbrottet nu gradindelas och lindrigare former av nedskräpning föreslås flyttas till den nya 29 kap. 7 a § finns inte längre skäl för att undantaget för ringa brott ska omfatta 29 kap. 7 §. Hänvisningen till den bestämmelsen bör därför tas bort och en ny hänvisning till 7 a § införs i 29 kap. 11 §.

Ikraftträdande

Lagändringen bör träda i kraft så snart det är möjligt.

Konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några statsfinansiella konsekvenser.

Bilaga

Förslag till ändring i miljöbalken och författningskommentar bifogas denna promemoria.



Förslag till lag om ändring i miljöbalken;

SFS

Utkom från trycket
den *UTKAST*

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 29 kap. 11 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 29 kap. 7 a §, av följande
lydelse.

29 kap.

7 a § Om ett brott som avses i 7 § innebär att någon skräpar ned i be-
gränsad omfattning döms för *nedskräpningsförseelse* till penningböter.

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

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 1-9 §§ kan föranleda miljö sanktionsavgift och
inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare
endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Författningskommentar

29 kap. 7 a §

Paragrafen är ny. Paragrafen avser brott mot det allmänna förbudet mot nedskräpning i de fall nedskräpning sker i begränsad omfattning. Bestämmelsen avgränsas till sådana överträdelser som innebär att någon skräpar ned på ett sätt som vållar mindre olägenheter än den typ av nedskräpning som regleras i 7 § men som ändå inte är så obetydliga att de är att anse som ringa. Paragrafen reglerar enbart sådana gärningar som tidigare omfattats av 7 § och innebär inte en utökning av det straffbara området.

För att en sådan gärning som avses i den nya paragrafen ska anses föreligga ska nedskräpningen ha varit i begränsad omfattning. Med detta avses i första hand att det ska vara fråga om nedskräpning i liten skala och som har den karaktär som typiskt sett innebär ett störande moment på allmänna ytor i samhället. Det rör sig i primärt om visuella störningar men glasflaskor och annat skräp kan även utgöra fara för människors och djurs hälsa. Det är fråga om sådan nedskräpning som i allmänhet skapar otrevnad på allmänna platser där människor vistas men som inte innebär några större ingrepp i miljön eller som skämmer naturen på ett allvarligt sätt. Exempel på nedskräpningsföreseelser är överträdelser som består i att någon skräpar ned genom att avhända sig små mängder snabbmatförpackningar, glas- och plastflaskor, olika typer av dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångsartiklar och förpackningsmaterial. Sådan nedskräpning kan ofta ses som en del av en större kollektiv nedskräpning som förfular allmänna platser.

För att det ska vara fråga om nedskräpningsföreseelse krävs att det ska vara fråga om små mängder skräp. Även om någon skräpar ned med den typ av skräp som nämnts ovan kan det bli fråga om brott av normalgraden. Så kan vara fallet om skräp placeras ut i stora mängder eller sådan nedskräpning sker i systematisk omfattning. Andra typer av nedskräpning som utgörs av större föremål, stora skräpmängder eller annars varit av större omfattning kan normalt inte heller anses utgöra nedskräpningsföreseelse.

Nedskräpningsföreseelser som är ringa ska inte medföra straffansvar (se nedan). Gränsdragningen i förhållande till vad som är ringa brott kan i första hand komma att aktualiseras när det gäller mera bagatellartade situationer. Att slänga ifrån sig ett ensamt kolaspapper, en enstaka cigarettfimp, biljett eller ett tuggummi bör även i fortsättningen som regel falla utanför det straffbara området – även om sådana handlingar innehåller ett visst mått av hänsynslöst beteende och naturligtvis bör undvikas. Det straffbara området är oförändrat.

För straffansvar krävs, liksom är fallet i fråga om 7 §, uppsåt eller oaktsamhet.

29 kap. 11 §

I paragrafens *första stycke* anges i vilken omfattning ringa brott undantas från det straffbara området. En ändring görs nu till följd av den uppdelning av nedskräpningsbrottet som föreslås. Ändringen innebär att något ringaundantag inte längre ska gälla i förhållande till 29 kap. 7 § men att undantag för ringa brott nu görs i fråga om den nya 29 kap. 7 a §.