

Miljödepartementet
Rättssekretariatet

Promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten ställer sig positiv till de redovisade förslagen och tillstyrker i huvudsak att de genomförs. Det innebär bland annat att myndigheten, trots de principiella invändningar som kan göras, kan ställa sig bakom en kriminalisering av ringa nedskräpning. Myndigheten avstyrker dock förslaget om att föreskrifterna om förpackningars återvinningsbarhet ska vara straffsanktionerade; miljöstraffsavgifter bör vara en lämpligare sanktionsform.

20.1 Straffansvar för ringa nedskräpning bör införas

Förslaget innebär att straffansvaret utvidgas genom att undantaget från det straffbara området i 29 kap. 11 § miljöbalken avskaffas i förhållande till nedskräpningsförseelse (29 kap. 7 a § miljöbalken).

De nedskräpningsförseelser som hittills varit föremål för undantaget i 29 kap. 11 § miljöbalken är, i perspektivet av enstaka förseelser, sådana som bedömts som bagatellartade. Det kan utifrån principiella grunder ifrågasättas om dessa bör höra hemma inom det kriminaliserade området.

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas (SOU 2013:38) utvecklas frågan om kriminaliseringens nedre gränser. Ett av de kriterier som där lyfts fram för kriminalisering är att endast den som visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar. Utredningen pekar på att det finns större anledning att iakttä restriktivitet med att straffbelägga oaktsamma gärningar, men att ju mer skyddsvärt det intresse är som kriminaliseringen ska skydda, desto större utrymme finns för att straffbelägga även oaktsamma former av gärningen (s. 488).

Nivån av det klandervärda i en enskild nedskräpningsförseelse i enlighet med det som nu föreslås kan förvisso delvis ifrågasättas. Det gäller inte minst i de fall då det är fråga om gärningar som begås av oaktsamhet.

Det är dock tveklöst så att de skäl som redovisats för en utökad kriminalisering måste anses utgöra väsentliga intressen. Framför allt gäller detta miljöpåverkan på kort och lång sikt samt den dokumenterade omfattningen av nedskräpning som följer av många bagatellartade förseelser. Sammantaget får dessa omständigheter anses överväga och nu utgöra tillräckliga skäl för att straffbelägga de gärningar som föreslås.

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande anges vidare att kriminalisering av ett beteende inte kan komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet (s. 492).

För de fall som nu föreslås bli kriminaliserade har Åklagarmyndigheten ingen lämpligare alternativ metod att föreslå som samtidigt skulle komma tillrätta med det aktuella oönskade beteendet. Den olägenhet som följer av att bestraffa gärningar med ett så lågt straffvärde som dessa, bör kunna hanteras genom schabloniserade penningbotsstraff som utfärdas genom ordningsbot.

I brist på lämpliga alternativa metoder för att på ett enklare sätt tillgodose de nämnda miljöintressena tillstyrks alltså förslaget i denna del.

20.2 Straffansvar för den som bryter mot en föreskrift om förpackningars återvinningsbarhet

Åklagarmyndigheten motsätter sig förslaget i denna del och anser att miljöskaktionsavgift är en lämpligare sanktion än straffansvar.

I promemorian föreslås en ny straffbestämmelse om ansvar för den som bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om krav på förpackningars återvinningsbarhet. Däremot föreslås i övrigt miljöskaktionsavgifter som sanktionsform.

Valet av straffsanktion motiveras med svårigheter att konstatera överträdelsen och att frågan om återvinningsbarhet kräver bedömningar av omständigheterna i enskilda fall.

I promemorian (s. 197) anges följande: ”T. ex krävs en bedömning av om den aktuella förpackningen går att materialåtervinna genom de system för insamling som finns eller inte. Det kan således krävas en del utredning för att konstatera överträdelserna. Överträdelserna bör därför inte sanktioneras genom miljöstraffavgifter utan genom straffbestämmelser i miljöbalken.” Däremot framgår inte på ett tydligt sätt varför en utredning av själva sakförhållandena skulle vara mer komplicerad i dessa fall än vid de överträdelser där promemorian föreslår miljöstraffavgifter.

Den föreslagna straffbestämmelsen hänvisar till kraven i 37 och 39 §§ i regeringens förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. För en beskrivning av komplexiteten i dessa föreskrifter finns det anledning att här återge 39 § och den anknyttande 40 §:

39 § En förpackning ska anses kunna återvinnas enligt 37 § 2 genom

1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter
2. energiutvinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiutvinning eller
3. kompostering, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.

Vid tillämpningen av första stycket 3 ska plastförpackningar som är nedbrytbara genom oxidation inte anses vara biologiskt nedbrytbara.

(F (2020:615))

40 § En förpackning ska anses uppfylla kraven i 37-39 §§ om

1. Den överensstämmer med relevanta kriterier i de harmoniserade standarderna

- SS-EN 13427:2004, utgåva 2
- SS-EN 13428:2004, utgåva 2
- SS-EN 13429:2004, utgåva 2
- SS-EN 13430:2004, utgåva 2
- SS-EN 13431:2004, utgåva 2 och
- SS-EN 13432:2000, utgåva 1 eller

2. producenten på annat sätt visar att kraven uppfylls.

Enligt 79 § samma förordning får Naturvårdsverket, som är tillsynsmyndighet över förpackningsåtervinningen, meddela föreskrifter om bland annat verkställigheten av förordningen.

De angivna föreskrifterna i 37 samt 39 och 40 §§ om kraven på återvinningsbarhet framstår som komplicerade och innefattar bedömningar i flera led av fysikaliska, kemiska och biologiska egenskaper hos förpackningsmaterialet.

Mot denna bakgrund ifrågasätter Åklagarmyndigheten de slutsatser som dras i promemorian när det gäller valet av sanktionsform. Om sanktionsvalet grundas på att Naturvårdsverket med sin specialkompetens skulle ha svårigheter att göra de komplicerade bedömningar som krävs, så går det knappast att förvänta sig att polis och åklagare skulle ha bättre förutsättningar eller besitta större kompetens på området.

Därtill kommer att kriterierna för valet mellan administrativa och straffrättsliga sanktioner framstår som något motstridiga. Straffrätten ställer krav på bestämmelsernas tydlighet, och därmed möjligheten att förutse vad som ska utlösa ett straffansvar. Sanktionsavgifter anses å sin sida förutsätta att överträdelserna är förhållandevis enkla att konstatera. Det hänger samman med att tillsynsmyndigheterna inte har tillgång till samma utredningsresurser som polis och åklagare.

Om emellertid svårigheterna att bedöma och konstatera en överträdelse huvudsakligen ligger i tillämpningen av komplexa regelsystem inom en myndighets specialområde – snarare än utredningen av faktiska omständigheter och uppsåts- eller oaktsamhetsbedömningar – anser Åklagarmyndigheten att övervägande skäl talar för att välja sanktionsavgifter i stället för straff. Detta med hänsyn tagen till såväl kompetens-, effektivitets-, resurs- som rättssäkerhetsaspekter.

Detta yttrande har beslutats av chefen för Utvecklingscentrum, överåklagaren Lennart Guné, efter föredragning av kammaråklagaren Kerstin Eriksson. I den slutliga handläggningen av ärendet har också överåklagaren Mikael Björk deltagit.

I ärendets handläggning har underlag inhämtats från riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål genom vice chefsåklagaren Jörgen P Lindberg.

På Åklagarmyndighetens vägnar

Lennart Guné

Kerstin Eriksson

Kopia till
Biblioteket
Rättsavdelningen