



Miljö- och energidepartementet

Rättssekretariatet

Departementssekreterare

Anna Cedrum

Mobil +46 72 228 11 41

E-post anna.cedrum@regeringskansliet.se

Otillåten avfallstransport

Promemorians förslag: Straffansvaret för otillåten avfallstransport ska omfatta den som i fråga om avfall tulldeklarerar, anordnar eller genomför en transport som är avsedd att ske till ett land utanför EU i strid med vissa delar av avfallstransportförordningen. Förslaget innebär att brottet fullbordas på ett tidigare stadium än idag och frikopplas från kravet på en genomförd export.

Det ska införas en särskild brottrubricering för grova fall av otillåten avfallstransport med en egen straffskala och det ska finnas ett undantag från straffansvar i ringa fall. Det ska också införas en möjlighet till förverkande av avfall som varit föremål för brott.

Otillåten avfallstransport ska inte längre vara straffbart på försöksstadiet.

1. Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 4 a, 11 och 12 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 a §¹

För otillåten avfallstransport döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall,

2. inom Europeiska unionen transporterar avfall utan att göra en skriftlig förhandsanmälan och utan att ha ett giltigt godkännande och därigenom bryter mot artiklarna 4 och 9.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall,

3. från Europeiska unionen exporterar avfall för bortskaffande och därigenom bryter mot ett exportförbud enligt artikel 34 i förordning (EG) nr 1013/2006,

3. i fråga om avfall tulldeklarerar, anordnar eller genomför en transport som är avsedd att ske

a) till ett land utanför Europeiska unionen i strid med exportförbuden i artikel 34, 36 och 40.1 i förordning (EG) nr 1013/2006,

4. från Europeiska unionen exporterar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 35.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

b) till ett land utanför Europeiska unionen utan ett skriftligt godkännande som krävs enligt artikel 35.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

5. från Europeiska unionen exporterar avfall för återvinning och därigenom bryter mot ett exportförbud enligt artikel 36 i förordning (EG) nr 1013/2006,

6. från Europeiska unionen exporterar avfall för återvinning till ett land som omfattas av förfaranderegler i artikel 37 i förordning (EG) nr 1013/2006 och därigenom

c) till ett land som omfattas av förfaranderegler i artikel 37 i förordning (EG) nr 1013/2006 i strid mot ett förbud eller utan en skriftlig förhandsanmälan som krävs en-

¹ Senaste lydelse 2010:210

bryter mot ett förbud eller ett krav på skriftlig förhandsanmälan som gäller enligt artikel 37.2 andra stycket eller 37.5 i förordning (EG) nr 1013/2006 eller som gäller enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

7. från Europeiska unionen exporterar avfall för återvinning till ett land som omfattas av förfaranderegler i artikel 38 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 38.4 a,

8. från Europeiska unionen exporterar avfall utan att avfallet är avsett för bortskaffande eller återvinning i en anläggning där bortskaffandet eller återvinningen sker enligt de bestämmelser som gäller i mottagarlandet och därigenom bryter mot någon av artiklarna 35.5, 37.4 och 38.6 i förordning (EG) nr 1013/2006,

9. från Europeiska unionen exporterar avfall avsett för bortskaffande i ett utomeuropeiskt land eller territorium och därigenom bryter mot ett exportförbud enligt artikel 40.1 i förordning (EG) nr 1013/2006,

10. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande och därigenom bryter mot ett importförbud enligt artikel 41 i förordning (EG) nr 1013/2006,

11. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

ligt artikel 37.2 andra stycket eller 37.5 i förordning (EG) nr 1013/2006 eller enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

d) till ett land som omfattas av förfaranderegler i artikel 38 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan ett skriftligt godkännande som krävs enligt artikel 38.4,

e) till ett land utanför Europeiska unionen i strid med artiklarna 35.5, 37.4 och 38.6 i förordning (EG) nr 1013/2006 genom att avfallet inte är avsett att bortskaffas eller återvinnas i en anläggning som uppfyller de bestämmelser som gäller i mottagarlandet,

4. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande och därigenom bryter mot ett importförbud enligt artikel 41 i förordning (EG) nr 1013/2006,

5. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

12. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning och därigenom bryter mot ett importförbud enligt artikel 43 i förordning (EG) nr 1013/2006,

13. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 44.4 a eller 45 jämförd med artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

14. till Europeiska unionen importerar avfall från ett sådant utomeuropeiskt land eller territorium som avses i artikel 46 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan att göra en skriftlig förhandsanmälan och utan att ha ett giltigt godkännande och därigenom bryter mot artikel 46.1 jämförd med artiklarna 4 och 9.6, eller

15. blandar avfall under transport i strid med artikel 19 i förordning (EG) nr 1013/2006.

För försök till brott som avses i första stycket 3-9 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

6. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning och därigenom bryter mot ett importförbud enligt artikel 43 i förordning (EG) nr 1013/2006,

7. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 44.4 a eller 45 jämförd med artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

8. till Europeiska unionen importerar avfall från ett sådant utomeuropeiskt land eller territorium som avses i artikel 46 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan att göra en skriftlig förhandsanmälan och utan att ha ett giltigt godkännande och därigenom bryter mot artikel 46.1 jämförd med artiklarna 4 och 9.6, eller

9. blandar avfall under transport i strid med artikel 19 i förordning (EG) nr 1013/2006.

Är brottet grovt, döms för grov otillåten avfallstransport till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt, under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

11 §²

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 straffbestämmelsen.

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

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 3, 3 a eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 4 a §, 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 straffbestämmelsen.

12 §³

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer *eller* varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer, *avfall*, varor som innehåller kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 4 a, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 4 a, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

² Senaste lydelse 2011:734

³ Senaste lydelse 2011:512

gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft 1 januari 2018.

2. Bakgrund

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen) begränsas och regleras gränsöverskridande avfallstransporter för att dessa ska ske på ett sätt som säkerställer en hög skydds nivå för miljön och människors hälsa.

Hantering av avfall i strid med avfallstransportförordningen har sanktionerats genom straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a § miljöbalken. Överträdelse av avfallstransportförordningen sanktioneras även genom lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

Det har emellertid visat sig att det avseende export av avfall varit svårt att tillämpa nämnda bestämmelser på effektivt sätt. För att brotten ska fullbordas krävs att det skett en export eller en gränspassage. För att det ska ha skett en export måste avfallet ha lämnat EU. Om så inte är fallet finns avseende otillåten avfallstransport och smuggling möjlighet att döma för försök till samma brott. Många kontroller av tillsynsmyndigheterna sker långt ifrån (både i tid och i rum) att brottet skulle varit fullbordat. Åklagarna har i de fallen inte ansett att försökpunkten varit uppnådd och därför inte åtalat för försök till brott. I många fall är det också svårt att bevisa att brotten begåtts med uppsåt. Högsta domstolen har nyligen uttalat att försök förutsätter uppsåt till ett fullbordat brott (Högsta domstolens dom den 14 juni 2016 i mål B1299-14). Sammanfattningsvis innebär det att det varken går att utkräva ansvar för fullbordat brott eller försök till brott om gärningen begåtts av oaktsamhet.

Denna situation har uppmärksammats både av Åklagarmyndigheten och av Riksrevisionen i rapporten ”Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?” (RiR 2015:10). I regeringens skrivelse 2015/16:45 ”Riksrevisionens rapport om tillsyn över transporter av farligt avfall” anges att bestämmelsen om otillåten avfallstransport bör ses över.

2.1 Kontroll av export

Gods som ska exporteras presenteras för Tullverket genom en tulldeklaration. Exportören begär en klarering (d.v.s. godkännande) av Tullverket. Godset ska då finnas tillgängligt och Tullverket väljer ut vissa försändelser för kontroll. När en försändelse är utvald för kontroll är det inte längre möjligt att ändra deklarationen. De försändelser som inte kontrolleras godkänns i stor utsträckning automatiskt. När en försän-

delse godkänts är det inte längre möjligt att ändra deklarationen (se artikel 173 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen).

En kontroll börjar oftast med att en försändelse stoppas i systemet genom spärrar och riskanalys. Tullverket begär då in dokument och gör en förbedömning. Därefter görs en fysisk kontroll av godset. Den här typen av kontroller sker ofta där godset befinner sig och inte i hamnarna eller vid andra gränspassager.

Förbjudna exportier upptäcks ofta i samband med att Tullverket beslutar att utföra en kontroll av en export som har tulldeklarerats. Tidigare och vid tillkomsten av straffbestämmelsen för otillåten avfallstransport skedde kontrollerna i regel i utskeppningshamnarna. De flesta stora hamnar har skärpt sina krav och släpper endast in redan klarerat och godkänt gods i hamnområdet. Kontroller av godset sker därför på annan plats, exempelvis hos expeditören och alltså långt ifrån (både i tid och i rum) att godset skulle varit föremål från ett fullbordat brott genom export.

Kontroller görs även av gods som inte tulldeklarerats och då oftast i närheten av en gränspassage. I de fallen är det möjligt att enligt gällande regler fällas för ansvar för försök till smuggling eller försök till otillåten avfallstransport.

3. Gällande rätt

3.1 Avfallstransportförordningen

Avfallstransportförordningen är en förordning som gäller i hela EU. Förordningen innehåller regler om export av avfall till länder utanför EU men också om transporter av avfall inom EU och om import av avfall. Förordningen kräver att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Problemet med att sanktionerna inte kunnat tillämpas på det sätt som var avsett gäller reglerna om export av avfall. Med export avses att avfallet lämnar EU. Avfallstransportförordningen ställer olika krav beroende på till vilket land avfallet ska exporteras, vad det är för typ av avfall som ska exporteras och om avfallet ska bortskaffas eller återvinnas.

Export av avfall som sker för bortskaffande är förbjuden till alla länder utom de länder som är Eftaländer och som är parter i Baselkonventionen (Lichtenstein, Island, Norge och Schweiz). I dessa fall krävs att den som exporterar avfallet fått ett skriftligt godkännande från de behöriga myndigheterna i både avsändar- och mottagarlandet.

För export av avfall som sker för återvinning till länder som är med i organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) gäller samma regler som för transporter inom EU. Förutom de regler som gäller för transporter inom EU gäller att transporten endast får genomföras om anmälaren fått ett skriftligt godkännande från de behöriga myndigheterna både i avsändar- och mottagarlandet. Det är 13 länder som är med i OECD men som inte är med i EU. Det är Australien, Kanada, Chile, Island, Israel, Japan, Sydkorea, Mexiko, Nya Zeeland, Norge, Schweiz, Turkiet och USA.

Om avfallet ska exporteras för att återvinnas i ett land som inte är med i OECD är exporten förbjuden för vissa avfallslag. Det gäller exempelvis farligt avfall. När det gäller export av vissa andra avfallslag till länder utanför OECD får länderna själva bestämma om de vill att det ska vara förbud, att det ska krävas skriftlig förhandsanmälan eller att det inte ska vara någon kontroll. Har länderna inte bestämt vad som gäller krävs skriftlig förhandsanmälan.

3.2 Otillåten avfallstransport

Sverige har straffsanktionerat avfallstransportförordningen genom brottet otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a § miljöbalken. I punkterna 3–9 regleras straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet hanterar avfall i strid med avfallstransportförordningen avseende export.

Ett av rekvisiten i straffbestämmelsen otillåten avfallstransport är att någon ”exporterar avfall” och därigenom bryter mot vissa artiklar i avfallstransportförordningen. Med export avses, enligt artikel 2.31 i avfallstransportförordningen, den handling då avfall lämnar gemenskapen. I förarbetena (prop. 2009/10:35 s. 22) till straffbestämmelsen anges att det krävs att landsgränsen passerats på avfallstransportens väg till en destination utanför EU för att brottet ska anses fullbordat.

Även försök till otillåten avfallstransport (endast avseende punkt 3–9) är straffbart enligt 29 kap 4 a § andra stycket miljöbalken. För att någon ska kunna dömas för ett försöksbrott krävs att den s.k. försökspunkten är uppnådd. Det är det stadium av gärningen som typiskt sett innebär att utförandet av brottet påbörjats och att planeringsstadiet är över. I praxis har Högsta domstolen framhållit att man vid bedömningen av om ett försök till brott ägt rum inte ska förlägga försökspunkten för ett brott alltför långt från tidpunkten för brottets fullbordning (NJA 1991 s. 332).

Högsta domstolen har också nyligen framhållit att försök förutsätter uppsåt till ett fullbordat brott. Ansvar för försök till otillåten avfallstransport kan därför bara utdömas avseende uppsåtliga brott och inte om de begåtts av oaktsamhet (Högsta domstolens dom den 14 juni 2016 i mål B1299-14).

3.3 Smugglingslagen

En person ska inte dömas till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt smugglingslagen. Det framgår av 29 kap 11 § andra stycket miljöbalken.

Det innebär att bestämmelsen om otillåten avfallstransport är tillämplig endast om smugglingslagen inte är tillämplig. För exporter och transporter av avfall som sker i strid med avfallstransportförordningen är det därför smugglingslagen som i första hand blir tillämplig. Den gärning som ska dömas över kan uppfylla rekvisiten för otillåten avfallstransport i miljöbalken och brotten i smugglingslagen samtidigt. Det är först i de situationer där smugglingslagen inte går att tillämpa som straff enligt bestämmelserna i miljöbalken kan bli aktuellt. Det kan därför aldrig bli fråga om straff enligt både miljöbalken och smugglingslagen för samma händelseförlopp. Bestämmelsen om förhållandet mellan smugglingslagen och miljöbalken fanns redan vid miljöbalkens tillkomst 1998. Bestämmelsen har betydelse även för andra bestämmelser i miljöbalken, exempelvis artskyddsbrott i 29 kap. 2 b §.

För att dömas för smuggling (3 § tredje stycket 1 smugglingslagen) krävs att någon från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud eller villkor för utförsel eller förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret. Ett av rekvisiten för smuggling är att någon ”från landet fört ut en vara”. Fullbordat smugglingsbrott kommer därför i många fall att kräva att landsgränsen passerats. Fullbordanspunkten för smuggling har dock varit svår att precisera på ett generellt och heltäckande sätt. Beroende på hur brottet utförts har det fullbordats vid olika tidpunkter. Exempelvis har man vid smuggling via fartyg ansett att det räcker att en vara kommit ut i fri rörelse för att ett fullbordat smugglingsbrott ska anses begånget (prop. 2009/10:35 s. 22).

Smuggling kräver uppsåt. För fall av grov oaktsamhet kan straff för olovlig utförsel utdömas enligt 7 § smugglingslagen. Även brottet olovlig utförsel kräver i många fall att varan förs ut från landet och fullbordan kräver därför vanligtvis att landsgränsen passerats.

Enligt 14 § smugglingslagen är försök till smuggling straffbart men inte försök till olovlig utförsel.

3.4 Förverkande

Ett föremål som skäligen kan antas komma att förverkas på grund av brott får tas i beslag (27 kap 1 § rättegångsbalken). Föremålen förvaras och hanteras under utredningstiden av den utredande myndigheten. När det gäller beslag vid misstanke om otillåten avfallstransport är det främst

Tullverket och Polismyndigheten som ansvarar för och bär kostnader för hanteringen av godset som är i beslag. Beslaget kan sedan hävas och godset lämnas tillbaka eller så kan egendomen förverkas. I de flesta fall är det domstol som efter yrkande av en åklagare i samband med åtal för brott beslutar om ett förverkande ska ske. Egendom som förklaras förverkad och värdet av sådan egendom tillfaller enligt 36 kap. 17 § brottsbalken staten, om inte annat är föreskrivet. I lagen (1974:1066) om förfarandet med förverkad egendom och hittegoods m.m. regleras hur egendomen ska tas om hand.

I 29 kap. 12 § miljöbalken regleras förverkande av egendom som varit föremål för brott enligt vissa uppräknade straffbestämmelser i miljöbalken. Bestämmelsen omfattar också en möjlighet till förverkande av värdet av egendomen eller utbytet. Otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a § miljöbalken tillhör inte de uppräknade brott för vilka förverkande kan ske.

Bestämmelsen i 36 kap. 1 § brottsbalken om förverkande av utbyte av brott m.m. är generellt tillämpliga på brott inom specialstraffrätten för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Även bestämmelserna om förverkande av hjälpmedel enligt 36 kap. 2 § ska, om det inte finns avvikande regler, tillämpas på specialstraffrättsliga brott för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Har det uppkommit ekonomiska fördelar för näringsidkare av brott som begåtts i näringsverksamhet ska, enligt 36 kap. 4 § brottsbalken, i vissa fall värdet därav förklaras förverkat, även när det inte följer av andra regler.

Bestämmelserna om förverkande i brottsbalken kan i vissa fall användas för otillåtna avfallstransporter. Grunden för detta är i vissa fall osäker.

Om ansvar för en avfallstransport i strid med avfallstransportförordningen kan dömas ut enligt smugglingslagen kan bestämmelserna om förverkande i 16 § smugglingslagen användas för att förverka avfallet och hjälpmedel vid brott.

4. Skälen för regeringens förslag

4.1 Ny utformning av straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport

Det är uppenbart att den nära kopplingen till gränspassagen ger upphov till problem. För att straffbestämmelserna om otillåten avfallstransport ska få önskad genomslagskraft bör brottet frikopplas från kravet på att en export ska ha skett. Förslaget innebär därför att den som i fråga om avfall tulldeklarerar, anordnar eller genomför en transport som är avsedd att ske till ett land utanför EU i strid med vissa delar av avfallstransportförordningen döms för otillåten avfallstransport. Det innebär att brottet fullbordas på ett tidigare stadium än idag.

Förslaget innebär ingen ändring i kopplingen till smugglingslagen, vilket innebär att bestämmelsen om otillåten avfallstransport är tillämplig endast om smugglingslagen inte går att tillämpa.

Straffskalan, böter eller fängelse i högst två år, bör lämnas oförändrad.

4.1.1 Oaktsamhet och uppsåt

Förslaget innebär att det, liksom enligt gällande rätt, räcker att brottet begåtts av oaktsamhet. Det är många gånger svårt att visa uppsåt för den här typen av brott. Det gäller exempelvis frågan om något är avfall eller inte. Eftersom gränsdragningen mellan vad som är avfall och vad som är en produkt inte alltid är helt självklar är det svårt att bevisa att en person haft uppsåt till att det som exporteras faktiskt är avfall enligt definitionen av avfall.

4.1.2 Grovt brott

Det bör införas en särskild brottrubricering för grova fall av otillåten avfallstransport med en egen straffskala. Brottsligheten som rör transporter av avfall är många gånger omfattande. Exporten av avfall kan ske till länder som inte har en fungerande avfallsreglering, vilket innebär att de miljö- och hälsomässiga riskerna med hanteringen är stora.

Straffskalan för grov otillåten avfallstransport bör vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år och motsvarar därmed straffskalan för grovt miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken), grovt kemikalierregistreringsbrott (29 kap. 3 b § miljöbalken) och grovt smugglingsbrott (1 § smugglingslagen).

4.1.3 Förhållandet till straffbestämmelsen om miljöbrott

Straffbestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken innebär att den som 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 i miljön kan dömas för miljöbrott. Gärningen kan begås antingen av oaktsamhet eller med uppsåt.

Straffbestämmelsen om miljöbrott har ett brett tillämpningsområde eftersom den omfattar all hantering av avfall. Det innebär att paragrafen i vissa fall täcker även de situationer som straffas som otillåten avfallstransport. I dessa fall bör bestämmelsen om miljöbrott tillämpas före bestämmelsen om otillåten avfallstransport. Bestämmelsen om miljöbrott ska tillämpas före de flesta andra straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken. Det finns ingen anledning att göra en annan bedömning avseende otillåten avfallstransport. Förslaget innehåller därför ett förtydligande om förhållandet mellan straffbestämmelserna för miljöbrott och otillåten avfallstransport.

Uttrycket hantering av avfall definieras i 15 kap. 5 § miljöbalken och innefattar förutom själva transporten exempelvis även packning av containrar och handel med avfall. Det innebär att det kan bli fråga om ansvar för miljöbrott för flera olika gärningsmän som på olika sätt är delaktiga i den kedja av händelser som mynnar ut i en export av avfall i strid med bestämmelserna i avfallstransportförordningen. Straffbestämmelsen för miljöbrott kan användas även för handlingar som upptäcks på annat sätt än traditionell tillsyn såsom under polisens spaningsverksamhet. Exempelvis kan en person högre upp i kedjan som organiserar avfallstransporter i strid med bestämmelserna utan att själv varken transportera avfallet eller ta fysisk befattning med det straffas.

4.1.4 Ingen straffbestämmelse för försök till brott längre

Införandet av en straffbestämmelse för försök till otillåten avfallstransport motiverades av svårigheterna att sanktionera ett fullbordat brott eftersom en export först måste ske och avfallet då redan lämnat landet. Eftersom brottet enligt förslaget nu är fullbordat på ett tidigt stadium finns det inte längre behov av att brottet går att straffa även på försöksstadiet. I förslaget har därför den bestämmelsen tagits bort.

4.1.5 Undantag för ringa fall

Med hänsyn till att den nu föreslagna utformningen av straffbestämmelsen är en utvidgning jämfört med tidigare kommer fler gärningar att kunna straffas enligt bestämmelsen. Graden av allvar kommer i större utsträckning att variera. För att säkerställa att straffansvaret inte blir alltför långtgående eller av andra skäl får orimliga konsekvenser bör det, liksom beträffande flera andra brott enligt miljöbalken, finnas en möjlighet att undanta ringa fall från straffansvar.

4.2 Förverkande

Målsättningen med lagstiftningen kring förverkande av utbyte av brott är att det inte ska vara möjligt att få en ekonomisk fördel av den brottslighet en person döms för. När det gäller brottet otillåten avfallstransport består det som kan förverkas av avfall. Det ligger i definitionen av avfall att det är ett föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med. Det kan därför framstå som underligt att ta i beslag och förverka ett föremål som utgör avfall eftersom det är precis vad den som innehar föremålet är ute efter, dvs. att göra sig av med avfallet. Det kan vara förenat med stora kostnader för samhället att förverka och sedan ta om hand avfallet på ett miljömässigt godtagbart sett. I många fall är det kanske precis de kostnaderna man försöker undvika genom att olagligt föra ut avfallet ur landet.

Det är dock långt ifrån hela bilden. Ett föremål blir avfall när innehavaren gör sig av med det eller avser eller är skyldig att göra sig av med det. Samma föremål kan i senare led ha ett värde för innehavaren men fortfarande utgöra avfall. Många gånger är syftet med utförseln att av-

fallet ska repareras och renoveras för att sedan säljas. Avfallet är därför inte värdelöst. Att exportera avfall i containrar till exempelvis Afrika är förenat med stora kostnader vilket visar på avfallets värde.

För att reglerna ska vara effektiva och innebära ett skydd för miljön är det viktigt att avfallet förverkas. Om avfallet inte förverkas utan lämnas tillbaka finns risk för att avfallet i slutändan ändå exporteras. Att det är möjligt att förverka avfallet är viktigt även ur en brottspreventiv synvinkel.

De kostnader som uppstår för staten för att ta hand av avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt bör till viss del kunna kompenseras genom reglerna om förverkande och utbyte av brott i 29 kap. 11 § miljöbalken. De innebär att det i de fall det uppkommit ekonomiska fördelar av brott finns en möjlighet att ta i beslag och förverka annan egendom till motsvarande värde.

5. Konsekvensutredning

5.1 Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att åtgärda de problem som finns med straffbestämmelsen om gränsöverskridande transporter av avfall och ge möjlighet till fler fällande domar på området.

5.2 Alternativa lösningar och effekter av att ingen reglering kommer till stånd

Ett alternativ är att ha kvar den bestämmelse som finns idag. Effekten av att ingen reglering kommer till stånd är att de bestämmelser som gäller idag fortsätter gälla och att de olagliga transporter som upptäcks vid tillsynsmyndigheternas insatser inte leder till fällande domar i den utsträckning som är rimlig. Icke fungerande straffbestämmelser på området ger negativa effekter för hälsa och miljö.

5.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Avfallstransportförordningen kräver att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Syftet med förslaget är att åtgärda de problem som finns med dagens straffbestämmelser så att kraven i avfallstransportförordningen kan uppnås.

5.4 Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Eftersom det redan finns straffbestämmelser på området och förslaget syftar till att justera de brister som finns med reglerna finns inget behov av att ta någon särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande.

När reglerna är beslutade bör information om dessa läggas ut på exempelvis Naturvårdsverkets hemsida.

5.5 Påverkan på företag

Eftersom det rör sig om straffbestämmelser och att dessa endast träffar olagliga transporter påverkas bara företag som inte följer det regelverk som beslutats inom EU. Konsekvenserna för företagen uppkom därför redan genom avfallstransportförordningen. Förslaget borde därför inte ha några konsekvenser för företagen.

Förslaget borde dock innebära positiva effekter för de företag som följer regelverket och tar hand om sitt avfall på rätt sätt. För dessa företag är det positivt om fler olagliga transporter upptäcks och straffas så att företagen kan konkurrera på liknande villkor. Förhoppningsvis har förslaget en preventiv verkan och bidrar till färre olagliga transporter av avfall.

Det är inte möjligt att ta särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av straffbestämmelser.

5.6 Kostnader för staten

Förverkande av avfall som tas i beslag kan leda till ökade kostnader för tillsynsmyndigheterna. Det beror både på att avfallet måste förvaras och hanteras fram till dess att det förklaras förverkat och att det kan medföra kostnader att ta hand om avfall på ett miljömässigt godtagbart sätt. Dessa kostnader bör dock i viss utsträckning kunna kompenseras av värdeförverkande och reglerna om utbyte av brott, se avsnitten om förverkande ovan. Redan enligt gällande rätt finns möjlighet till förverkande av avfall enligt 36 kap. brottsbalken. Förslaget innebär därför i första hand ett förtydligande av reglerna om förverkande.

6. Författningskommentar

6.1 29 kap. 4 a § miljöbalken

6.1.1 Avfall

Vad som avses med avfall framgår av definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken. Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Det kan ibland vara svårt att avgöra om något är avfall eller inte. Ekonomiskt värde, använd-

ning eller återanvändning spelar inte någon självständig roll för om något definieras som avfall eller inte. Ett föremål brukar anses vara avfall om den inte fungerar, är i dåligt skick, sliten eller skadad, saknar viktiga delar, är gammal, omodern eller saknar en marknad.

6.1.2 Tulldeklarerar en transport

Genom rekvisitet ”tulldeklarerar en transport” omfattas den som gör en tulldeklaration. Förbjudna exporters upptäcks ofta i samband med att Tullverket beslutar att utföra en kontroll av en export som har tulldeklarerats. När Tullverket valt ut en försändelse för kontroll är det inte längre möjligt att ändra deklarationen (artikel 173 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen). Rekvisitet täcker även situationen där avfallet tulldeklarerats och avfallet ännu inte börjat transporteras utan endast finns hos exportören.

I många fall framgår det inte av tulldeklarationen att det är avfall som ska exporteras. Det beror på att det i vissa fall är samma tullklassificering för en vara oavsett skicket på en vara. Tullklassificeringen är gemensam för hela EU. En vara kan alltså vara ny, begagnad eller i ett sådant skick att varan betraktas som avfall och ändå ha samma tullklassificering. I de fall där tullklassificeringen skiljer sig åt kan det bero på att deklarationen är felaktig och informationen i deklarationen missvisande. Avgörande för straffansvar bör inte vara vad som står i tulldeklarationen utan att det som ska exporteras faktiskt utgör avfall enligt definitionen av avfall i 15 kap. 1 § miljöbalken.

6.1.3 Anordnar eller genomför en transport av avfall

Transport definieras som befordran av avfall (se definition i artikel 2.34 i avfallstransportförordningen). Eftersom förslaget omfattar transporter av avfall kan transporter som stoppas i rutinkontroller på väg eller i närheten av gränspassager straffas om övriga rekvisit är uppfyllda.

Rekvisitet innebär att chaufförer som endast tillhandahåller en transporttjänst kan träffas av bestämmelsen. För straffansvar krävs dock att de haft uppsåt eller varit oaktsamma. Eftersom de endast har uppgiften att befordra godset för en kunds räkning bör kravet på aktsamhet ställas lägre än vad som annars är fallet om någon transporterar avfall de själva äger eller på annat sätt har rådighet över. Ringa fall ska också undantas från straffansvar, se förslag till ändring av 29 kap. 11 §.

I många fall är det inte personen som vill exportera avfallet som själv utför själva transporten av avfallet. Istället anordnar exportören transporten genom andra eller låter andra utföra det faktiska jobbet såsom att fylla i en tulldeklaration i ens ställe. Det kan exempelvis ske genom att exportören anlitar ett transportföretag. Förslaget innebär att även den som anordnar transporten och således ligger bakom transporten kan

straffas. För straffansvar för den som anordnar transporten saknar det betydelse om avfallet packas om och byter transportör på vägen.

6.1.4 Avsedd att ske

Enligt förslaget ska transporten av avfallet vara avsedd att ske till ett land utanför EU. Det innebär att det för fullbordat brott inte krävs att exporten ägt rum men att avsikten är att en export småningom ska komma att ske. I många fall upptäcks gärningen vid tillsynsmyndighetens kontroller efter att gods deklarerats hos Tullverket för export. I dessa situationer är det uppenbart om avsikten varit att avfallet ska exporteras till ett land utanför EU eftersom det framgår av handlingarna.

Olagliga exporten av avfall upptäcks även vid oanmälda tillsynsinsatser exempelvis genom att transporter stoppas på vägar eller i närheten av gränspassager. I dessa fall kan avsikten exempelvis avgöras genom exportdokument, körscheman, kvitton, avtal och muntliga uppgifter om vart transporten är på väg.

6.1.5 Återvinning och bortskaffande

Enligt gällande lydelse av straffbestämmelsen för otillåten avfallstransport framgår i varje punkt om exporten ska ske för bortskaffande eller återvinning. Av de bestämmelser i avfallstransportförordningen som är straffsanktionerade framgår redan om det är exporten för återvinning eller bortskaffande som avses. Det framstår därför som onödigt att upprepa detta i straffbestämmelsen. Begreppen har därför tagits bort. Skillnaden mellan förslaget och nuvarande lydelse är endast redaktionella och språkliga.

6.1.6 Grovt brott

Förslaget innebär att det införs en särskild brottrubricering för grova fall av otillåten avfallstransport med en särskild straffskala.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller av allvarlig art. I denna bedömning kan hänsyn tas till om det rör sig om organiserad brottslighet, stora mängder avfall och vilken typ av avfall det rör sig om. Om det t.ex. rör sig om avfall som innehåller särskilt farliga kemiska produkter som inte tas om hand på ett korrekt sätt finns en påtaglig risk för att hanteringen kunnat medföra skador av allvarlig art. Uppräkningsen är inte uttömmande och frågan om brottet är att bedöma som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

6.2 29 kap. 11 § miljöbalken

6.2.1 Ringa fall

En olaglig avfallstransport som är att anse som ringa bör vara straffri. Förslaget innebär därför att en hänvisning till 29 kap. 4 a § läggs till i 29 kap. 11 § första stycket.

Vid bedömningen huruvida en överträdelse är att bedöma som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Överträdelsen kan därför anses vara ringa i objektivt hänseende endast om avvikelsen från den norm som gällt enligt föreskrifterna varit obetydligt. En sammanvägd bedömning måste alltid göras för att fastställa om en viss överträdelse är att anse som ringa och därför skall falla utanför det straffbara området (prop. 1997/98:45 s. 530 Del 1).

6.3 29 kap. 12 § miljöbalken

6.3.1 Förverkande

Förslaget innebär att 29 kap. 12 § miljöbalken omfattar även avfall och att en hänvisning till otillåten avfallstransport läggs till i paragrafen. Förslaget gör det möjligt att förverka avfall som varit föremål för otillåten avfallstransport. Även fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brottet samt värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott kan förverkas.