

Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler

Delbetänkande av Miljöbalkskommittén

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:37

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté – Miljöbalkskommittén – med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). I detta delbetänkande redovisas de delar av vårt uppdrag som gäller miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler.

Hovrättslagmannen Ulf Bjällås har förordnats att vara ordförande i kommittén. De ledamöter som nu ingår i kommittén är riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s), miljö- och hälso- skyddsinspektören Marithe Eriksson (kd), partistyrelseledamoten Eva Hallström (mp), riksdagsledamoten Lars Lindblad (m), kommunalrådet Stig Nilson (s), f.d. riksdagsledamoten Sören Norrby (fp), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s), f.d. riksdagsledamoten Willy Söderdahl (v) och riksdagsledamoten Roger Tiefensee (c).

Departementsrådet Egon Abresparr deltar som sakkunnig.

Följande experter deltar i utredningsarbetet, nämligen miljöjuristen Karolina Ardesjö-Lundén, advokaten Mårten Bengtsson, kriminalinspektören Karin Björkman, chefsjuristen Fredrik Bonde, direktören Kerstin Cederlöf, kammarrådet Gunnar Edenman, miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson, tidigare chefsjuristen Gustaf Eriksson, hovrättsassessorn Tobias Eriksson, juristen Agneta Gardar, departementssekreteraren Anders Hedberg, departementsrådet Anders Holmgren, rådmannen Lars Holmgård, tidigare miljörådet Tore Jansson, bolagsjuristen Ulrik Johansson, biträdande chefsåklagaren Stefan Karlmark, juristen Anders Klahr, miljövårdsdirektören Kerstin Kvarnström, verkställande direktören Anders Lindh, professorn Gabriel Michanek, lagmannen Håkan Nordling, tidigare biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl, direktören Björn Risinger, ordföranden och chefen för Statens va-nämnd Stefan Rubenson, förste länsjuristen Magnus Sandström, tidigare generaldirektören Rolf Strömberg,

kanslirådet Monica Unneberg, hovrättsassessorn Lars Wallinder och departementssekreteraren Henrik Wingfors.

Solveig Riberdahl är ordförande i den expertgrupp som behandlar sanktionsfrågor.

I sekretariatet ingår hovrättsassessorerna Anders Lillienau, Camilla Olsson och Anna Tiberg samt som huvudsekreterare miljørådet Anna-Lena Rosengården.

Till delbetänkandet har fogats reservationer och särskilda yttranden från vissa av ledamöterna. Kommittén har bestämt att experter inte skall få avge särskilda yttranden.

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).

Vi får härmed överlämna delbetänkandet Miljöbalkens sanktions-system och hänsynsregler (SOU 2004:37). Vi kommer samtidigt att överlämna delbetänkandet Alternativ för miljöbalkens provningsorganisation (SOU 2004:38). Vi fortsätter vårt arbete med ett slutbetänkande senast den 30 juni 2005.

Stockholm i mars 2004

Ulf Bjällås

*Carina Adolfsson-Elgestam
Marithe Eriksson
Eva Hallström
Lars Lindblad
Stig Nilson*

*Sören Norrby
Carina Ohlsson
Hans Stenberg
Willy Söderdahl
Roger Tiefensee*

*/ Anna-Lena Rosengården
Anders Lillienau
Camilla Olsson
Anna Tiberg*

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	19
Författningsförslag	25
Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	25
1 Våra uppdrag och redovisningar	47

del A

Miljöbalkens sanktionssystem

2 Utgångspunkter för översynen av sanktionssystemet	53
2.1 Sanktioner behövs på miljöområdet.....	53
2.2 Brister i regelverket och behovet av översyn.....	54
2.3 Tillsyn och sanktioner.....	56
2.3.1 Skyldigheten att anmäla misstanke om brott bör kvarstå.....	57
3 Miljösanktionsavgifter	59
3.1 Europakonventionen och miljösanktionsavgifter.....	59
3.1.1 Rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6.....	61
3.1.2 Miljösanktionsavgift och "brott" enligt Europakonventionen.....	62
3.1.3 Rätten till domstolsprövning.....	65
3.1.4 Rätten till muntlig förhandling.....	68
3.1.5 Rätten till rättegång inom skälig tid.....	70
3.1.6 Minimirättigheterna enligt artikel 6.3.....	71

3.2	Dubbla sanktioner bör undvikas	74
3.3	Avgifternas syfte och konstruktion samt förhållande till straff	80
3.4	Vem skall besluta om avgift?	84
3.5	Vem skall kunna påföras avgift?	89
3.6	Befrielse från avgift	93
3.6.1	Nuvarande utrymme för befrielse.....	94
3.6.2	Europakonventionens krav.....	95
3.6.3	Överväganden inom skatterätten.....	96
3.6.4	Utrymmet för befrielse bör utvidgas något	97
3.7	När får avgiftsbesluten verkställas?.....	101
3.8	Utformningen av förordningen om miljöstraffavgifter – några synpunkter	105
3.8.1	Överträdelser.....	106
3.8.2	Avgiftsbelopp	107
3.8.3	De som träffas av regleringen.....	108
3.8.4	Underlag för ändringar i bilagan	109
4	Straff – allmän del.....	111
4.1	Förhållandet mellan brott mot miljön och brott mot kontrollsystemet	111
4.2	Problem med bemyndiganden och begrepp	113
4.2.1	Allmänt om bemyndiganden i balken.....	113
4.2.2	Problem med bemyndiganden ur ett straffrättsligt perspektiv.....	114
4.2.3	Exempel på bemyndiganden som leder till straffrättsliga tolkningssvårigheter	116
4.2.4	Regeringen bör ange bemyndigandestöd i förordningar	119
4.2.5	Hänvisningar till bemyndiganden i straffbestämmelser?	120
4.2.6	Begrepp och terminologi	121
4.2.7	Begreppen försiktighetsmått och förbud	121
4.2.8	Vad menas med föreskrifter?	126
4.2.9	Är förelägganden straffsanktionerade?.....	126

4.3	Vem skall bestämma vad som är brottsligt?	128
4.3.1	Blankettstraffbud och grundlagen	130
4.3.2	Endast riksdag och regering bör bestämma vad som är brottsligt.....	132
4.3.3	Inga straffbestämmelser i regeringens förordningar	135
4.3.4	Vissa beslut i enskilda fall bör vara straffsanktionerade	136
4.4	Straff och EG-rätt	138
4.4.1	Samarbetet inom EU på miljöområdet.....	138
4.4.2	Blankettstraffbud som hänvisar till EG-förordningar	140
4.4.3	Straffsanktionering av bestämmelser som härrör från EG-direktiv.....	142
4.4.4	EG-rättslig och nationell reglering på samma område	143
4.4.5	Uppgift om senaste ändring och datum för EG-förordningar	144
4.5	Om oaktsamhet.....	145
4.5.1	Straffrättslig oaktsamhet i miljöbalkssammanhang	145
4.5.2	Särskilt om omedveten oaktsamhet.....	148
4.6	Ansvar inom näringsverksamhet.....	149
4.6.1	Sanktioner för företag	149
4.6.2	Straffansvar för fysiska personer för brott inom företag.....	152
5	Straff – de särskilda straffstadgandena	155
5.1	Miljöbrott (29 kap. 1 §)	155
5.1.1	Att förorena och förorening	157
5.1.2	Förvaring	160
5.1.3	En ny punkt 4 – ändring av yt- eller grundvattennivå....	161
5.1.4	Tillåtelse, allmänt vedertaget och försvarligt	162
5.1.5	Miljöbrottet som uppsåts- och oaktsamhetsbrott....	166
5.1.6	Undantaget för ringa fall bör flyttas till 29 kap. 11 §.....	168
5.1.7	Straffskalan bör inte ändras.....	169
5.1.8	När preskriberas miljöbrottet?	172
5.1.9	Brottsrubriceringen ”miljöbrott” bör behållas och ”vållande till miljöstörning” tas bort	174

5.2	Områdesskyddsbrott (29 kap. 2 a §).....	175
5.2.1	Reglerna om områdesskydd	175
5.2.2	Straffregler som anknyter till områdesskydd	176
5.2.3	Tidigare regler om straff i skyddade områden.....	182
5.2.4	Hur bör straffreglerna se ut?.....	183
5.3	Artskyddsbrott (29 kap. 2 b §).....	188
5.3.1	Reglerna om artskydd.....	189
5.3.2	Särskilt om fridlysning.....	191
5.3.3	En ny samlad straffreglering bör införas	192
5.3.4	Straffsanktion av föreskrifter om handel m.m.	195
5.3.5	EG:s CITES-förordning.....	197
5.3.6	Problem med överlappande regleringar	198
5.3.7	En skärpt straffskala för grovt brott bör införas	200
5.3.8	Konkurrens mellan olika regleringar	201
5.3.9	Straffbestämmelsen i 29 kap. 10 § bör tas bort	202
5.4	Miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 §)	203
5.4.1	Kemikaliergleringen	203
5.4.2	Tidigare överväganden kring straffbestämmelsen.....	206
5.4.3	Möjligheter att begränsa straffsanktoneringen totalt sett	207
5.4.4	Vad är ett försiktighetsmått?.....	211
5.4.5	Förbud och begränsningar.....	213
5.4.6	Särskilt om produktvalsprincipen	215
5.4.7	Varor, biotekniska organismer och bränsle.....	216
5.4.8	Kravet på grov oaktsamhet bör tas bort och kravet på risk för skada göras tydligare	217
5.4.9	EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet.....	218
5.4.10	Förhållandet till miljöbrott i 29 kap. 1 §.....	218
5.5	Otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 §)	219
5.5.1	Vad bör vara straffbelagt?.....	221
5.5.2	Hur bör bestämmelsen konstrueras?.....	223
5.5.3	Inget undantag för ringa brott	224
5.5.4	Vissa förprövningsplikter enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	225
5.5.5	Samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 §	230
5.5.6	Genteknik.....	233
5.5.7	Avfallstransporter	234

5.5.8	Konsekvenser om förslag i tidigare betänkanden antas.....	236
5.6	Villkorsbrott (29 kap. 4 a §).....	238
5.6.1	Tidigare och nuvarande regler om villkorsöverträdelser	238
5.6.2	En ny straffbestämmelse bör skapas - villkorsbrott	240
5.6.3	Vilka villkor bör omfattas av straffansvar?	241
5.6.4	Även villkorsliknande bestämmelser bör omfattas ..	242
5.6.5	Utformningen av villkor och svårigheter vid lagföring	243
5.6.6	Villkorsbrott och kontroll.....	245
5.6.7	Reglerna för tillstånd och anmälningsplikt avgör vad som är villkorsbrott	247
5.6.8	Straffvärde för överträdelser av villkor.....	248
5.6.9	Förhållandet till miljöbrott i 29 kap. 1 §	250
5.7	Försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 §)	251
5.7.1	Vad är skillnaden mellan straffbestämmelserna i 29 kap. 5 § och 6 § första stycket 1?	252
5.7.2	Vad bör vara straffbelagt?	253
5.7.3	Skyldighet att lämna uppgifter.....	254
5.7.4	Oriktiga uppgifter.....	255
5.7.5	Kravet på försvårande bör ändras	256
5.7.6	Undantag för ringa brott bör göras vid oriktiga uppgifter	258
5.7.7	Rätten att vara passiv hindrar inte straffbestämmelse om uppgiftsskyldighet	259
5.8	Bristfällig miljöinformation (29 kap. 6 §)	259
5.8.1	Straffbestämmelsen bör omfatta klassificering och information till användare.....	260
5.8.2	Straffbestämmelsen bör begränsas till vissa centrala skyldigheter.....	263
5.8.3	Straffansvaret bör endast omfatta vissa personer	263
5.8.4	Straffskalan bör ändras	264
5.8.5	Inget undantag för ringa brott	265
5.8.6	Förslaget innebär avkriminalisering	265
5.8.7	Märkning av genetiskt modifierade organismer och biotekniska organismer	266

5.9	29 kap. 8 §	267
5.9.1	Föreslagna ändringar punkt för punkt.....	269
5.10	29 kap. 9 §	279
5.10.1	Föreslagna ändringar punkt för punkt.....	280
5.10.2	Nya punkter om kosmetiska och hygieniska produkter.....	288
5.11	Vad innebär våra förslag för ringaundantaget och åtalsprövningsregeln?	290
5.11.1	Undantaget för ringa brott.....	290
5.11.2	Åtalsprövningsregeln.....	291
6	Uppgiftsskyldighet och rätten att vara passiv (förbudet mot "self-incrimination").....	293
6.1	Vad innebär rätten att vara passiv?	294
6.2	Hur påverkas tillsynsmyndigheternas möjligheter att tvinga fram uppgifter?.....	296
6.2.1	När föreligger anklagelse för brott?.....	297
6.2.2	Vad innebär ett förbud mot att framtvinga uppgifter?.....	299
6.2.3	Ett vitesförbud i balken?	302
6.2.4	Vad innebär ett vitesförbud på miljöområdet?.....	303
6.3	Kan den som inte lämnar uppgifter påföras sanktion?	305
6.4	Hur kan uppgifter som tvingats fram användas?	307
7	Konsekvenser av förslagen och avslutande synpunkter ..	311
7.1	Författningsändringar som kommer att behövas.....	311
7.2	Frågor som bör utredas vidare.....	314
7.3	Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.....	315
7.4	Några avslutande synpunkter	316

del B

Miljöbalkens hänsynsregler m.m.

8	Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler	323
8.1	Tidigare redovisade genomgångar.....	325
8.2	Genomgång av avgöranden från miljödomstolarna	328
8.2.1	Olika slag av domar	329
8.2.2	Miljöfarliga verksamheter.....	330
8.2.3	Vattenverksamheter.....	334
8.2.4	Ändring av villkor, ersättning för skador och utdömmande av viten.....	335
8.3	Genomgång av avgöranden från Miljööverdomstolen	335
8.3.1	Miljöbalkens regler slår successivt igenom	336
8.3.2	Hur tillämpar Miljööverdomstolen miljöbalkens allmänna hänsynsregler?.....	337
8.4	Prövningen vid Högsta domstolen	341
8.5	Övergripande slutsatser efter samtliga genomgångar.....	342
9	Förslag till utformning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.....	345
9.1	Våra tidigare principförslag om strukturen i 2 kap. och om regler för val av plats.....	346
9.2	En ny hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden	350
9.3	Våra förslag till utformning av reglerna i 2 kap.....	353
9.3.1	Reglerna om val av plats	353
9.3.2	En gemensam rimlighetsavvägning.....	355
9.3.3	Bestämmelsernas ordningsföljd och rubriksättning	355
9.4	Konsekvenser av förslagen	357

10	Direktdelegation av normgivningsmakt i 7 kap.	359
10.1	Direktdelegation av normgivningskompetens – 7 kap. 30 § bör ändras.....	359
10.2	Ytterligare ändringar kan behöva göras i 7 kap.	360
11	Dispensavgifter.....	363
11.1	Bakgrund.....	363
11.2	Tidigare regler om dispensavgifter	364
11.3	Frågan om införande av lagregler om dispensavgifter	365
12	Författningskommentar	369
	Reservationer och särskilda yttranden.....	395
	Bilagor	
1	Kommittédirektiv Dir. 1999:109.....	399
2	Viss statistik avseende straff och miljöstraffavgifter	409
3	Vad bör vara sanktionerat med miljöstraffavgift?	419
4	Uppgifter om fördelningen av mål vid Miljööverdomstolen.....	433

Förkortningar

Arbetstidslagen	Arbetstidslagen (1982:673)
Artskyddsförordningen	Artskyddsförordningen (1998:179)
Avfallsförordningen	Avfallsförordningen (2001:1063)
bet.	betänkande från riksdagsutskott
Blankettstraffbud	Straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, utan fylls ut genom hänvisning till andra regler
Bokföringslagen	Bokföringslagen (1999:1078)
Brottsbalken	Brottsbalken (1962:700)
CITES	The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
Direktiv 1999/45/EG	Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 3 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (det s.k. preparatdirektivet)

Direktiv 67/548/EEG	Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (det s.k. ämnesdirektivet)
Direktiv 91/414/EEG	Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden
Direktiv 91/155/EEG	Kommissionens direktiv 91/155/EEG av den 15 mars 1991 om införandet och den närmare utformningen av ett särskilt informationssystem avseende farliga preparat (beredningar) i enlighet med artikel 10 i direktiv 88/379/EEG
Direktiv 98/8/EG	Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden
EG	Europeiska gemenskapen
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
EG-förordningen om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen	Rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen
EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier
EG-förordningen om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer m.m.	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG

EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet
EG-förordningen om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen	Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen
EG:s art- och habitatdirektiv	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
EG:s CITES-förordning	Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem
EG:s fågeldirektiv	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
Egenkontrollförordningen	Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta nationerna
Fastighetsbildningslagen	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
Fiskelagen	Fiskelagen (1993:787)
Förordningen om bekämpningsmedel	Förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel
Förordningen om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer	Förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer

Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer	Förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer
Förordningen om kontroll av narkotika	Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika
Förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter	Förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om miljöhänsyn i jordbruket	Förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket
Förordningen om miljöskattavgifter	Förordningen (1998:950) om miljöskattavgifter
Förordningen om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.	Förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.
Förordningen om producentansvar för bilar	Förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar
Förordningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter	Förordningen (2000:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter
Förordningen om producentansvar för förpackningar	Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar
Förordningen om producentansvar för returpapper	Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper
Förordningen om täkter och anmälan för samråd	Förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd
Förordningen om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	Förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön
Förvaltningslagen	Förvaltningslagen (1986:223)
Förvaltningsprocesslagen	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Hälsoskyddsförordningen	Hälsoskyddsförordningen (1983:616)

Hälsoskyddslagen	Hälsoskyddslagen (1982:1080)
Jaktlagen	Jaktlagen (1987:259)
Kommunallagen	Kommunallagen (1991:900)
Kulturminneslagen	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lagen om brandfarliga och explosiva varor	Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor
Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel	Lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel
Lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten	Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten
Lagen om genetiskt modifierade organismer	Lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer
Lagen om införande av miljöbalken	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
Lagen om kemiska produkter	Lagen (1985:426) om kemiska produkter
Lagen om rätt till fiske	Lagen (1950:596) om rätt till fiske
Lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter	Lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter
Lagen om svavelhaltigt bränsle	Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle
Lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter	Lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter
Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg	Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöskyddskungörelsen	Miljöskyddskungörelsen (1969:388)
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Narkotikastrafflagen	Narkotikastrafflagen (1968:64)
Naturvårdsförordningen	Naturvårdsförordningen (1976:484)

Naturvårdslagen	Naturvårdslagen (1964:822)
Plan- och bygglagen	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
rskr.	riksdagens skrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Regeringsformen	Regeringsformen (1974:152)
Romfördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
Rättegångsbalken	Rättegångsbalken (1942:740)
SFS	Svensk författningssamling
Sjölagen	Sjölagen (1994:1009)
Skattebrottslagen	Skattebrottslagen (1971:69)
skr.	regeringens skrivelse
Smugglingslagen	Lagen (2000:1225) om straff för smuggling
SOU	Statens offentliga utredningar
Strålskyddslagen	Strålskyddslagen (1988:220)
Taxeringslagen	Taxeringslagen (1990:324)
Trafikförordningen	Trafikförordningen (1998:1276)
Trafikbrottslagen	Lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott
Tryckfrihetsförordningen	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
Vattenlagen, 1983 års vattenlag	Vattenlagen (1983:291)
Viteslagen	Lagen (1985:206) om viten
Äldre vattenlagen, 1918 års vattenlag	Vattenlagen (1918:523)

Sammanfattning

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I detta delbetänkande redovisar vi de delar av vårt uppdrag som gäller dels sanktionssystemet, dels hänsynsreglerna. Vi har tidigare lämnat principförslag i dessa delar och återkommer nu med våra slutliga slutsatser och förslag till författningsändringar. Ändringarna gäller framför allt miljöbalkens 29 kap. om straff, 30 kap. om miljöstraffsavgifter och 2 kap. med allmänna hänsynsregler.

Samtidigt lämnar vi också i ett separat delbetänkande principförslag som gäller organisationen för miljöbalkens tillståndsprövning, Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38). Det lämnas samtidigt som PBL-kommittén lämnar sitt motsvarande delbetänkande om plan- och bygglagens prövningsorganisation, Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). I vårt slutbetänkande som skall lämnas i juni 2005 kommer vi efter anvisningar i tilläggsdirektiv att utreda dessa frågor vidare.

Ett tydligt och väl avgränsat sanktionssystem

Vår översyn av sanktionssystemet har framför allt avsett bestämmelserna om straff i 29 kap. och om miljöstraffsavgifter i 30 kap. Syftet med sanktionsbestämmelserna är att stärka miljörätten i övrigt. Det är inte sanktionsbestämmelserna som driver miljöarbetet framåt, men utan dessa riskerar miljölagstiftningen att bli tandlös och ineffektiv. Samma höga krav på rättssäkerhet måste ställas när det gäller miljöstraffrätten som när det gäller samhällets straffbestämmelser i övrigt. Endast det som är tydligt straffbelagt bör få föranleda straffrättsliga ingripanden. Miljöstraffrätten utgör en del av både miljörätten och straffrätten.

I vårt principbetänkande konstaterade vi att det fanns behov av att i grunden se över miljöbalkens sanktionssystem och att det fordrades en genomgripande revision av framför allt miljöbalkens straffbestämmelser. I många fall är det i dag omöjligt för den enskilde att veta vad som är straffbart. Den översyn vi nu genomfört har syftat till att göra sanktionssystemet tydligt och väl avgränsat, där avgränsningen baseras på överväganden av vad som är straffvärt. En ambition har också varit att utforma bestämmelserna så att de kan bestå under en längre tid.

Förhållandet mellan straff och miljöstraffavgifter

Dagens regler innebär att vissa överträdelser kan medföra *både* straff - fängelse eller böter - och miljöstraffavgift. Vi anser i stället att en överträdelse bör medföra *antingen* straff eller miljöstraffavgift. Straff skall reserveras för de mer allvarliga överträdelserna medan miljöstraffavgifterna kan användas för sådana som är mindre allvarliga. Systemet med miljöstraffavgifter skall vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat.

Våra förslag innebär att sådana beteenden som inte är straffvärda förs bort från det straffbara området. Överträdelser av det slaget lämpar sig i många fall i stället för miljöstraffavgifter. Vi har sett över systemet med miljöstraffavgifter i ljuset av bland annat de krav som ställs enligt Europakonventionen och föreslår med anledning av denna genomgång vissa ändringar. Vi lämnar inte några detaljerade förslag till hur den närmare regleringen avseende miljöstraffavgifter bör se ut. Det kommer att fordras ändringar i förordningen om miljöstraffavgifter för att fånga upp många av de överträdelser som genom våra förslag skulle bli avkriminaliserade och för att i övrigt fullfölja våra förslag om hur systemet skall tillämpas. Vi har lämnat visst underlag för den omarbetning av förordningen som fordras.

Det är riksdagen och regeringen som bör besluta om vad som skall vara brottsligt

I miljöbalken förekommer i mycket stor utsträckning bemyndiganden till regeringen eller till myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter av olika slag. Straffbestämmelsernas nuvarande

utformning har inneburit att ett stort antal myndighetsföreskrifter blivit straffbelagda, i många fall utan några närmare överväganden kring sådana överträdelsers straffvärde. Det kriminaliserade området blir på det sättet svårt att överblicka. Det kan också utveckla sig på ett okontrollerat sätt. Nu kan överträdelser av bestämmelser i föreskrifter från ett tiotal centrala verk, 21 länsstyrelser och 290 kommuner i många fall omfattas av straffbestämmelser med upp till två års fängelse i straffskalan. Konstruktionen är tveksam från grundlagssynpunkt och uppfyller inte de grundläggande krav på bland annat tydlighet som bör ställas på straffbestämmelser.

Vad som är straffbelagt på miljöbalkens område skall beslutas av riksdagen och vi föreslår att det straffbara området som huvudregel endast bör fyllas ut av regeringen, inte av andra statliga myndigheter eller kommuner.

Skärpningar i centrala brott, avkriminalisering av mindre allvarliga överträdelser

För de centrala brotten mot miljön föreslår vi vissa skärpningar i straffbestämmelserna. Exempelvis anser vi att man bör se allvarligt även på oaktsamhet i samband med miljöbrott, att miljöbrottet bör utvidgas till att även omfatta vissa åtgärder som innebär förändringar i yt- eller grundvattennivåer och att straffskalan bör skärpas för grova fall av artskyddsbrott.

Överträdelser som genom våra förslag tas bort från det straffbara området – men som kan bli föremål för miljöstraff – är exempelvis underlåtenhet att för inrättandet av vissa mindre verksamheter som enskilda avlopp eller vissa värmepumpar söka tillstånd eller göra anmälan. Andra exempel är en rad anmälningsplikter på hälsoområdet, till exempel anmälan av frisersalonger, fotvårdsmottagningar och rum för resande. Detsamma gäller underlåtenhet att göra viss rapportering, till exempel den årliga miljörapporten och rapportering beträffande köldmedier.

En genomgripande omarbetning av 29 kap.

Våra förslag innebär en omarbetning av så gott som samtliga straffbestämmelser i 29 kap. Förutom att åstadkomma en avgränsning av bestämmelserna som är riktig med hänsyn till straffvärdet hos en överträdelse, har syftet varit att nå en struktur som är tydlig och som innehåller en så liten överlappning som möjligt mellan olika bestämmelser. Vi föreslår också att vissa nya brottsrubriceringar införs; områdesskyddsbrott, artskyddsbrott och villkorsbrott.

Tillsynsmyndigheterna skall fortsätta att anmäla misstanke om brott

Vi föreslår inga förändringar av tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla misstanke om brott till polis- och åklagarmyndighet. Genom våra förslag att föra bort mindre allvarliga överträdelser från det straffbara området kommer antalet fall som skall anmälas att minska. För sent ingivna rapporter och vissa typer av anmälningar kommer exempelvis inte att omfattas.

Tillämpningen av hänsynsreglerna och reglernas utformning*Vilka krav kan ställas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna?*

Vi har nu gått igenom och undersökt beslut och domar från kommunala miljönämnder, länsstyrelser, miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen för att se hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. Våra slutsatser är att det fortfarande finns en betydande osäkerhet bland verksamhetsutövare, remissmyndigheter i tillståndsfrågor och tillståndsmyndigheter i hur miljöbalkens nya allmänna hänsynsregler skall tillämpas. Att klarlägga vilka krav som kan ställas är en dynamisk process som fordrar både rättspraxis och vägledning av olika slag. För att underlätta den processen och därmed få ett bättre genomslag för de allmänna hänsynsreglerna fordras

- 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 domstolarna utvecklar sina överväganden när det gäller vilka krav som ställs till följd av de allmänna hänsynsreglerna, och
- att det i ökad utsträckning tas fram branschspecifikt vägledningsmaterial, särskilt för branscher med små eller medelstora företag.

En tydligare struktur och tydligare regler i 2 kap.

För att förtydliga hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. skall tillämpas föreslår vi 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 vi föreslår utökas till att omfatta även anmälningssärenden. I ett annat block som innehåller hänsynsregler föreslår vi en ny regel till skydd för den biologiska mångfalden. Den nya regeln innebär ett förtydligande av hänsynskrav som redan gäller enligt 2 kap. och medför alltså inte några nya krav.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 2 kap. 4 §, 16 kap. 4 § samt 29 kap. 2 och 10 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 7 §, 7 kap. 30 §, 29 kap. 1, 3–6, 8–9 och 11–14 §§ samt 30 kap. 1 och 4–5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sju nya paragrafer, 2 kap. 3 a §, 6 a §, 6 b § och 6 c §, samt 29 kap. 2 a §, 2 b § och 4 a §, av följande lydelse,

dels att det skall införas en ny rubrik närmast före 2 kap. 1 § som skall lyda ”Tillämpning och bevisbörda”, en ny rubrik närmast före 2 kap. 2 § som skall lyda ”Hänsynsregler”, en ny rubrik närmast före 2 kap. 8 § som skall lyda ”Efterbehandling”, samt en ny rubrik närmast före 2 kap. 9 § som skall lyda ”Slutavvägning”,

dels att det närmast före 2 kap. 6 a och 7 §§ skall införas två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

2 §

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas *endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad*

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidg-

som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

ning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

3 a §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att motverka att verksamheten eller åtgärden leder till försämrade livsbetingelser för växt- och djurarter som är hotade.

Val av plats

6 a §

För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- och vattenområden skall väljas en lämplig plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

6 b §

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9, 11 och 12 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

6 c §

Tillstånd eller dispens får inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Rimlighetsavvägning**7 §**

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts

Kraven på hänsyn enligt 2–6 a §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

7 kap. Skydd av områden

30 §

Föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. *I de fall kommunen beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter.*

Föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. *Regeringen får även överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter i de fall kommunen beslutar om skydd av ett område.*

Föreskrifterna skall gälla omedelbart även om de överklagas.

29 kap. Straffbestämmelser och förverkande

1 §

Den som med uppsåt

1. förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet som anges under 1, eller

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning,

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller detta är allmänt vedertaget, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. till mark, vatten eller luft släpper ut ämne som genom förorening medför eller kan medföra skador på människors hälsa, djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar eller bortskaffar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra skador eller annan olägenhet som anges under 1,

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller

4. bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivå på ett sätt som medför eller kan medföra skador på människors hälsa, djur eller

Är brottet grovt, skall gärningsmannen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

växter eller annan betydande olägenhet i miljön

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

2 a §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen uppehåller sig i nationalpark, naturreservat, kulturreservat, djur- och växtskyddsområde eller vattenskyddsområde, eller orsakar skada eller annan olägenhet eller risk för skada i sådant område och som därigenom även bryter mot föreskrifter eller beslut i ett enskilt fall som meddelats med stöd av 7 kap., döms för områdesskydds-brott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att vidta åtgärd utan tillstånd meddelat genom interimistiskt beslut enligt 7 kap. 24 §.

För områdesskyddsbrott döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som kan skada natur-

miljön inom biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § eller mot förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd enligt 7 kap. 16 §.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

2 b §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med föreskrifter om förbud meddelade av regeringen med stöd av 8 kap. 1 §,

2. tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av växt i strid med föreskrifter om förbud meddelade av regeringen med stöd av 8 kap. 2 §,

3. sätter ut djur eller växt i naturmiljön i strid med föreskrifter om förbud meddelade av regeringen med stöd av 8 kap. 3 §,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artiklarna 8.1, 8.5 eller 9.1 i rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av

arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, eller

b) i strid med föreskrifter om förbud eller tillstånd som meddelats av regeringen med stöd av 8 kap. 4 §, eller

5. bryter mot villkor i beslut i enskilt fall meddelat med stöd av artiklarna 8.3 eller 9.2 jämfört med 11.3 i den förordning som anges i 4 a eller med stöd av föreskrifter som anges i 4 b

döms för artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under längre tid, i större omfattning eller i vinstsyfte.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

3 §

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller mot-

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, *bioteknisk organism* eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som *föreskrivits* eller som *annars* behövs på grund av produktens, *organismens* eller varans innebo-

verka skador på människor eller i miljön, döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

ende egenskaper, och som därigenom orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön, döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse högst två år.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 18 § andra stycket eller 14 kap. 19 § första stycket. Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller begränsningar att producera, använda eller på marknaden släppa ut ämne, produkt eller utrustning enligt artiklarna 3–5 och 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §. Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte heller om gärningen innebär överträdelse av föreskrifter om klassificering, överlämnande av information eller märkning såvitt avser kemiska produkter.

4 §¹

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillåtighetsbeslut, till-

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd utan att ha inhämtat beslut eller gjort anmälan som anges i andra

¹ Senaste lydelse 2001:437.

stånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats i samband med tillåtighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller vid omprövning av sådana tillstånd eller villkor.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

I fråga om en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndspflicht enligt 7 kap. 28 a § döms inte till ansvar enligt första stycket denna paragraf, om tillstånd eller dispens för verksamheten eller åtgärden har lämnats till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.

stycket, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Följande beslut och anmälningar omfattas av första stycket:

1. tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, om inte tillstånd eller dispens för verksamheten eller åtgärden har lämnats till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

2. sådant tillstånd till miljöfarlig verksamhet som regeringen föreskrivit om med stöd av 9 kap. 6 §,

3. sådan anmälan av miljöfarlig verksamhet som regeringen föreskrivit om med stöd av 9 kap. 6 § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse,

4. sådan anmälan beträffande miljöriskområde som beslutats med stöd av 10 kap. 12 §,

5. tillstånd till eller godkännande av vattenverksamhet enligt 11 kap. eller tillstånd att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk enligt 11 kap. 22 §,

6. anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,

7. tillstånd till täktverksamhet enligt 12 kap. 1 §

8. anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket samt sådan anmälan för samråd som föreskrivits med stöd av 12 kap. 6 § andra stycket,

9. tillstånd till avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade

organismer eller till att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden enligt 13 kap. 12 §,

10. sådant tillstånd till eller sådan anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer som regeringen föreskrivit om med stöd av 13 kap. 16 §,

11. sådan förhandsanmälan av nya ämnen som regeringen föreskrivit om med stöd av 14 kap. 11 §,

12. sådant tillstånd till yrkesmässig överlåtelse eller annan hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer som regeringen föreskrivit om med stöd av 14 kap. 12 §,

13. godkännande av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel enligt 14 kap. 13 §,

14. sådant tillstånd till användning av bekämpningsmedel som regeringen föreskrivit om med stöd av 14 kap. 24 § andra stycket,

15. sådant tillstånd till transport av avfall som regeringen föreskrivit om med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1, samt

16. regeringens tillåtighetsbeslut enligt 17 kap.

För otillåten miljöverksamhet döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha iakttagit sådan tidsfrist som anges i 12 kap. 6 § tredje stycket.

Till ansvar enligt denna bestämmelse döms inte om ansvar för

gärningen kan utdömas enligt 1 §.

4 a §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor eller liknande bestämmelser som har meddelats i samband med tillåtighetsbeslut, tillstånd, lagligförklaring, godkännande eller dispens, enligt denna balk eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller vid omprövning av sådana beslut, villkor eller bestämmelser, döms för villkorsbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

5 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i strid mot vad som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna uppgifter till myndigheter i de fall som anges i andra stycket, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Följande omfattas av första stycket:

1. den som äger eller brukar en fastighet och som underlåter att enligt 10 kap. 9 § underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten,

2. den som fått eller sökt tillstånd till avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller till utsläppande på marknaden av produkter som inne-

håller eller består av sådana organisationer eller som bedriver verksamhet med innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, och som underlåter att underätta tillsynsmyndigheten om det framkommer nya uppgifter som kan påverka bedömningen av riskerna för människors hälsa eller miljön,

3. den som yrkesmässigt tillverkar en kemisk produkt eller bioteknisk organism eller för in sådan produkt eller organism till Sverige och som underlåter att anmäla produkten eller organismen för registrering i ett produktregister i de fall det är föreskrivet av regeringen med stöd av 14 kap. 10 §,

4. den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism på marknaden och som underlåter att enligt 14 kap. 23 § lämna underrättelse om nya uppgifter om produkten eller organismen, samt

5. den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt till följd av bestämmelserna i 9 kap. 6 §, 11 kap., 12 kap. 1 §, eller 13–14 kap. och som underlåter att lämna underrättelse till tillsynsmyndigheten om en driftsstörning eller liknande händelse i verksamheten som kan skada människors hälsa eller miljön.

För försvårande av miljökontroll döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift i ansökan,

anmälan eller annan handling som skall ges in till myndighet enligt föreskrifter i denna balk eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller enligt beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av sådana föreskrifter eller enligt bestämmelser i EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde, om uppgiften har betydelse för förprovning eller en bedömning vid tillsyn.

6 §

Den som i något annat fall än som avses i 5 § med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte ger in en handling med uppgifter som skall ges in enligt balken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller i en sådan handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller

2. underlåter att fullgöra i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken föreskriven skyldighet att märka en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer eller en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas, för bristfällig miljöinformation till böter eller fängelse

Den som tillverkar en kemisk produkt, eller för en sådan produkt in till eller ut ur Sverige, och som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. underlåter att i de fall det är föreskrivet av regeringen med stöd av denna balk klassificera produkten med avseende på hälso- och miljöfarlighet när det gäller sådana farliga ämnen som avses i 14 kap. 8 b § eller sådana farliga beredningar som avses i 14 kap. 8 c §, eller klassificerar en sådan produkt felaktigt,

2. underlåter att i de fall det är föreskrivet av regeringen med stöd av denna balk, förse yrkesmässiga användare med säkerhetsdatablad eller i sådan handling lämnar oriktig uppgift,

3. underlåter att märka produkten med farosymbol, farobeteckning, riskfras eller kännbar varningsmärkning enligt föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av denna balk, eller utför en sådan märkning felaktigt

i högst ett år.

eller bristfälligt, eller

4. underlåter att märka produkten med farosymbol, farobeteckning, riskfras eller kämbar varningsmärkning enligt artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 om export och import av farliga kemikalier, eller underlåter att förse importörer med säkerhetsdatablad enligt artikel 16.3 i samma förordning eller i sådan handling lämnar oriktig uppgift

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas, för *bristfällig miljöinformation* till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket 2 och 3 skall också tillämpas på den som förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt för vidare överlåtelse i eget namn.

8 §²

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 §, om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelse har föreskrivits är straffbelagd,

2. i beslut om naturreservat eller kulturreservat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 7 kap. 5 § andra eller tredje stycket,

3. förbud att bedriva verksam-

2. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade av regeringen med stöd av 7 kap. 20 §,

3. sådana föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig

² Senaste lydelse 2003:890.

het eller vidta åtgärder inom bioskyddsområde enligt 7 kap. 11 §,

4. föreskrifter som behövs för särskilt skydd för djur eller växter enligt 7 kap. 12 §,

5. förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd i strid mot 7 kap. 16 §,

6. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 §,

7. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 22 §

8. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § första stycket,

9. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §,

10. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 3 §,

11. föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § genom att ta sådan befattning med djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter som strider mot en sådan föreskrift eller mot ett villkor i beslut i enskilt fall,

12. föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,

13. föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap.

verksamhet som regeringen meddelat med stöd av 9 kap. 5 § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse,

4. inskränkningar eller villkor beträffande miljöriskområde meddelade med stöd av 10 kap. 12 §,

5. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

6. förbud till skydd för naturmiljön meddelade med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket,

7. sådana föreskrifter om utredning eller försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen meddelat med stöd av 13 kap. 9 eller 11 § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse,

8. förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §, eller

9. förbud mot fiske meddelade med stöd av 28 kap. 13 §.

För försök till brott mot första stycket 8 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte om ansvar kan utdömas enligt 1 §.

5 §,

14. inskränkningar, villkor eller *anmälningskyldighet* föreskrivna beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §,

15. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

16. förbud att påbörja en verksamhet enligt 12 kap. 6 § tredje stycket,

17. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

18. särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 §,

19. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket,

20. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 19 § första stycket,

21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,

22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 §,

23. förbud att hantera, föra in eller föra ut kemisk produkt eller bioteknisk organism enligt 14 kap. 25 §,

24. förbud mot dumpning

eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,

25. skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier eller att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen,

26. förbud eller skyldighet att lämna uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, senast ändrad genom förordning (EG) nr 2039/2000,

27. bestämmelser om transport och därigenom transporterar avfall i strid mot rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) 2557/2001,

28. bestämmelser i, eller villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av, rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1497/2003, såvitt avser import till Sverige, export och reexport från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport

och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd.

För försök till brott mot första stycket 24 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

9 §³

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 7 kap. 30 §,

2. föreskrifter om förbud mot djurhållning meddelade med stöd av 9 kap. 11 §,

3. föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 9 kap. 12 §,

4. skyldighet att göra anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,

5. föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 8 §,

6. föreskrifter om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 10 §,

7. förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 § genom att yrkesmässigt eller annars

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. skyldighet enligt artikel 6.3 rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. föreskrifter eller beslut i enskilda fall om tomgångskörning eller gatumusik meddelade med stöd av 9 kap. 12 §,

3. föreskrifter om spridning av gödsel meddelade av regeringen med stöd av 12 kap. 10 §,

4. föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 14 kap. 7 § genom att underlåta att göra en bedömning av kosmetiska och hygieniska produkters säkerhet för människors hälsa,

5. föreskrifter om innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter meddelade av regeringen med

³ Senaste lydelse 2003:518.

i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

8. föreskrifter om borttransport meddelade med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2,

9. nya eller ändrade villkor för vilthägn enligt 24 kap. 12 §,

10. förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 §,

11. skyldighet enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2476/2001, att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

stöd av 14 kap. 8 §

6. förbud enligt 15 kap. 21 § första stycket eller föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket, genom

att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall, eller

7. föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att lämna annat avfall än hushållsavfall för borttransport till den som inte har tillstånd som krävs för sådan transport.

11 §⁴

Om gärning som avses i 3–10 §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Om gärning som avses i 1–3 §§, 4 a §, 5 § tredje stycket eller 7–9 §§ 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 omedelbart 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.

⁴ Senaste lydelse 2003:518.

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 4–10 §§ kan föranleda miljöstraffavgift 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 1–9 §§ kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

12 §⁵

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid tåktverksamhet, 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 1–4, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortsaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1–4, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, utbrutet material vid tåktverksamhet, 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 1–4a, 6, 8 eller 9 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortsaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1–4a, 8 eller 9 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

⁵ Senaste lydelse 2002:175.

13 §

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 24 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 8 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

14 §

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 eller 2 §, frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 §, frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

30 kap. Miljösanktionsavgifter

1 §

En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet

1. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk,

2. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller

3. åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall, *i de fall regeringen föreskrivit om avgift enligt 2 §, betalas av den som*

1. åsidosätter föreskrifter *i denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde,*

Detta gäller dock endast för sådana överträdelser för vilka regeringen har föreskrivit om avgift enligt 2 §.

Miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

4 §

Beslut om att ta ut miljösanktionsavgift skall delges *verksamhetsutövaren*.

Beslut om att ta ut miljösanktionsavgift skall delges *den som enligt beslutet skall betala*.

5 §

Miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att *avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet*.

Miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att *beslutet om avgift delgivits enligt 4 §. Tillsynsmyndigheten får i beslutet om miljösanktionsavgift besluta om längre tid för betalning*.

Beslut om miljösanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2005.

2. För brott mot sådana liknande bestämmelser som avses i 29 kap. 4 a § första stycket eller villkor som har meddelats i samband med lagligförklaring, skall ej dömas till ansvar enligt 29 kap. 4 a §, om dessa bestämmelser eller villkor meddelats under tiden från och med den 1 januari 1999 till och med den 31 maj 2005.

1 Våra uppdrag och redovisningar

Regeringen har givit Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I vårt ursprungliga direktiv (bilaga 1) angavs att vi bland annat skulle ägna särskilt intresse åt följande frågor:

- tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar
- bestämmelserna om markanvändning i 3 och 4 kap. miljöbalken
- sanktionsreglerna, framför allt frågor om miljöstraffavgifter och straff

Vi har behandlat dessa frågor i tidigare delbetänkanden och då lämnat lägesrapporter och principförslag. I detta delbetänkande slutrapporterar vi uppdragen och lämnar förslag till lagändringar.

I vårt ursprungliga direktiv fick vi också i uppdrag att närmare studera organisationen för tillståndsprovning. Uppdraget har senare preciserats i ett tilläggsdirektiv. Parallellt med detta delbetänkande lämnar vi därför också ett separat principbetänkande som behandlar organisationsfrågan, Alternativ för miljöbalkens provningsorganisation (SOU 2004:38). Ett motsvarande principbetänkande som gäller plan- och bygglagens provningsorganisation lämnas samtidigt av PBL-kommittén; Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens provningsorganisation (SOU 2004:40). Genom tilläggsdirektiv kommer vi sedan att få besked om vårt fortsatta arbete med provningsorganisationen.

Förutom de uppdrag som vi fick i vårt ursprungsdirektiv och som framgår av bilaga 1, har vi senare fått tilläggsdirektiv i olika avseenden. Exempelvis har vi fått i uppdrag att undersöka om miljöbalkens regler för omprovning av vattendomar borde ändras i syfte att minska riskerna för översvämningar och att lämna förslag till att genomföra delar av EG:s ramdirektiv för vatten i svensk lagstiftning (dir. 2001:25). Vi har också fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att effektivisera

miljöprövningen, dels genom ändringar i förfarandet vid prövningen dels genom ovan nämnda förändringar av prövningsorganisationen (dir. 2003:61). Samtliga direktiv finns i fulltext på vår hemsida med adressen www.sou.gov/miljobalken.se.

Uppdragen har successivt redovisats i följande delbetänkanden.

<i>delbetänkande</i>	<i>nr</i>
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
En effektivare miljöprövning	SOU 2003:124
Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler	SOU 2004:37
Alternativ för miljöbalken prövningsorganisation	SOU 2004:38

Genom dessa anser vi oss ha slutbehandlat flera av våra uppdrag.

De frågor som enligt våra nuvarande direktiv återstår och som vi kommer att behandla till vårt slutbetänkande gäller prövningsorganisationen och de förändringar av prövningsordningen som kan aktualiseras i samband med en eventuell ändring av organisationen. I det sammanhanget kommer vi också att redovisa erfarenheter av miljöorganisationernas talerätt när det gäller tillståndsprövning och frågan om talerätt för Naturvårdsverket och miljöorganisationer i tillsynsärenden. Vidare kommer vi att utreda systemet för prövnings- och tillsynsavgifter. Vi kommer också att fortsätta det utredningsarbete som påbörjats beträffande regelsystemet för miljö kvalitetsnormer. I ett tidigare delbetänkande (SOU 2002:107) har vi lämnat vissa principförslag om förhållandet mellan prövningen av enskilda verksamheter och miljö kvalitetsnormer. Vi avser att arbeta vidare med denna fråga och även undersöka om det finns anledning till ytterligare förändringar i miljöbalken för att underlätta arbetet med miljö kvalitetsnormer. Slutligen har vi från olika håll uppmärksammat på ett antal lagtekniska frågor av begränsad natur som vi också avser att behandla till slutbetänkandet.

Vi bedömer att förslagen i detta delbetänkande inte är sådana att de aktualiserar några särskilda konsekvenser såvitt avser jämställdhet, integrationspolitiska mål, kommunalt självstyre, offentliga

åtaganden, offentlig service i olika delar av landet eller den personliga integriteten. Betänkandets del A om miljöbalkens sanktionssystem är i sin helhet av betydelse när det gäller brottslighet och brottsförebyggande arbete eftersom förslagen innehåller straffbestämmelser som avgränsar vad som skall vara kriminaliserat. I avsnitt 7.3 kommenteras särskilt vissa konsekvenser till följd av de förslagen.

De förändringar vi föreslår beträffande miljöbalkens hänsynsregler i betänkandets del B utgör förtydliganden. Vissa konsekvenser av förslagen kommenteras i avsnitt 9.4.

del A

Miljöbalkens sanktionssystem

2 Utgångspunkter för översynen av sanktionssystemet

Slutsatser

- Det finns problem med regleringen kring straff och miljö-sanktionsavgifter. Sanktionssystemet bör därför arbetas om i grunden. Översynen bör inriktas 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, samt
 - att beteenden som inte är straffvärda förs bort från det straffbara området.
- Skyldigheten för tillsynsmyndigheten att anmäla misstanke om brott bör kvarstå.

2.1 Sanktioner behövs på miljöområdet

Det är inget självändamål att ha sanktioner.¹ Sanktionerna på miljöområdet är till för att miljöregleringen skall kunna få genomslag och för att utvecklingen i samhället och människors beteenden skall styras in i banor som är långsiktigt hållbara. Sanktionerna kopplar på så vis till det övergripande målet med miljöbalken, en hållbar utveckling (1 kap. 1 §). Miljörätten och miljöarbetet drivs visserligen inte framåt främst genom straff och sanktionsavgifter, men utan sanktioner riskerar regleringen att bli tandlös och ineffektiv.

Att ett effektivt skydd för miljön förutsätter ett väl fungerande sanktionssystem följer även av överväganden och överenskommelser på internationell nivå. Många miljöproblem är gränsöverskridande och

¹ I tidigare betänkande har vi redogjort för olika sanktioner på miljörättens område, se SOU 2002:50 s. 211 samt bilaga 12. Översynen i detta betänkande avser främst straff och miljö-sanktionsavgifter.

det är vårt gemensamma ansvar att komma till rätta med dem. Genom internationella överenskommelser förpliktas Sverige att införa och upprätthålla effektiva sanktioner – straffrättsliga såväl som andra sanktioner – i syfte att skydda miljön.

Bäst fungerar bestämmelser om straff och andra repressiva åtgärder om de inte behöver tillämpas, om de genom sina latent hot styr mot önskvärda och avhåller från skadliga och farliga beteenden eller förfaranden. För att bestämmelserna skall kunna ha denna effekt fordras att de är tydliga, förutsebara, proportionerliga och ändamålsenliga. Visar det sig t.ex. att hotet inte kan realiseras på grund av att en bestämmelse fått en utformning och avgränsning som inte varit avsedd, eller realiseras hotet med motsägelsefulla resultat genom stränga påföljder för mindre allvarliga överträdelse och lindriga reaktioner på allvarliga fall eller genom att lika fall inte bedöms lika, förlorar bestämmelserna verkan som latent hot och risken är att de inte tas på allvar.

2.2 Brister i regelverket och behovet av översyn

Miljösanktionsavgifterna var en nyhet som kom med miljöbalken. I kommitténs uppdrag ingår att utvärdera detta nya sanktionssystem. Även för straffsystemets del har förändringar skett sedan miljöbalken infördes. Antalet anmälningar och ärenden avseende miljöbrottslighet har ökat kraftigt. Tillströmningen av ärenden är i dag mer än tio gånger högre än åren före miljöbalkens tillkomst.² Miljöbalkens ikraftträdande, den obligatoriska anmälningsplikten avseende misstänkt brottslighet för tillsynsmyndigheterna samt en ökad fokusering på miljöbrottslighet med organisatoriska och resursmässiga förstärkningar hos polis- och åklagarmyndigheter får ses som förklaringar till detta. Den ökade fokuseringen på miljöbrottslighet leder i sin tur till att brister i regelverket upptäcks och till att behovet av tydlighet ökar.

En generell och överordnad inriktning i översynen av sanktionssystemet har med nödvändighet kommit att bli att tydliggöra och avgränsa bestämmelserna och att se till att de uppfyller grundläggande legalitetskrav. Kritik har i dessa avseenden framförts från olika håll, inte minst från rättstillämpare såsom tillsynsmyndig-

² Bygger på underlag som inhämtats från Riksåklagaren (se vidare bilaga 2). Enligt den definition som används inom åklagarväsendet innefattar miljöbrottslighet, utöver miljöbalksbrott, även brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg samt vissa brott mot jaktlagen. De sist nämnda brottstyperna utgör dock endast en mindre andel i sammanhanget.

heter, polis och åklagare. Det är självklart viktigt från tillämparsynpunkt att bestämmelserna uppfyller krav på tydlighet, men det helt avgörande är de tydlighetskrav som måste ställas för att den enskilde skall ha möjlighet att förutse vad som är straffbart eller på annat sätt sanktionerat.

Bristen på tydlighet hänger nära samman med regelverkets omfång. Miljöbalken och föreskrifterna meddelade med stöd av balken utgör en omfattande regelmassa; utöver balkens bestämmelser finns bestämmelser i nära 50 förordningar utfärdade av regeringen samt föreskrifter från ett tiotal centrala förvaltningsmyndigheter, 21 länsstyrelser och 290 kommuner. Den ständigt expanderande regelfloran påverkar även det straffbara området på ett sätt som det kan vara svårt att ha kontroll över. Under år 2002 fick de centrala förvaltningsmyndigheterna i uppdrag att till regeringen redovisa de föreskrifter som de meddelat och som omfattades av straffsanktion.³ Drygt 600 föreskrifter rapporterades in. En inte obetydlig del av dessa ansåg myndigheterna själva inte var nödvändiga att straffsanktionera.

Behovet att avgränsa och tydliggöra det straffbara området är stort. Straffbestämmelser skall emellertid inte bara vara tydliga och väl avgränsade till straffvärda överträdelse. De bör också kunna gälla utan ändringar under relativt lång tid. Vår översyn syftar också till att åstadkomma straffbestämmelser som är robusta och långsiktigt hållbara. Straffbestämmelserna skall inte behöva ändras så snart den bakomliggande regleringen ändras.

Även om tydlighets- och avgränsningsaspekter varit av överordnad betydelse har översynen även haft andra inriktningar. Kritik har riktats mot att allvarliga överträdelse inte kan beivras i önskvärd utsträckning. De centrala straffbestämmelserna har setts över i straffskärpande riktning, samtidigt som beteenden som inte är straffvärda förts bort från det straffbara området.

Systemet med miljöstraffsavgifter har kritiserats för att det uppfattats slå för hårt mot mindre allvarliga överträdelse dels på grund av att vissa belopp ansetts höga, dels genom att avgiften kombinerats med straffrättsliga påföljder. Till viss del har dessa problem kunnat avhjälpas genom att minimibeloppet för sanktionsavgift har sänkts och genom införandet av åtalsprövningsregeln.⁴ Det finns dock skäl att se över miljöstraffsavgiftssystemet ytterligare med sikte på att undvika dubbla sanktioner i form av straff

³ Regeringens beslut 2002-06-27, dnr M2002/2283/R.

⁴ Ändringar införda genom SFS 2003:518.

och avgift. En annan fråga kring miljöstraffavgifterna som fordrar särskilda överväganden är vem som skall besluta och om hur systemet skall utformas för att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav som ställs bland annat enligt Europakonventionen.

Vår översyn har i dessa delar avsett sanktionssystemet och regleringen avseende sanktioner. Det har inte varit möjligt för oss att göra någon djupgående översyn av de bakomliggande reglerna på olika nivåer inom olika sakområden. Bristerna i den bakomliggande regleringen kan därför medföra att straffvärda eller på annat sätt sanktionsvärda beteenden inte omfattas av sanktionsbestämmelserna. I avsnitt 7.2 redovisar vi vilka områden och frågor vi anser det finns anledning att utreda vidare.

2.3 Tillsyn och sanktioner

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd har ansvaret för att miljöbalkens regler till skydd för människors hälsa och miljön följs. Samhället måste dock bedriva en viss kontroll. Tyngdpunkten i samhällets system för miljökontroll ligger hos tillstånds- och tillsynsmyndigheter.

Tillståndsmyndigheterna sätter gränser för och styr verksamhetsutövare genom tillstånd med villkor. Tillsynsmyndigheterna följer upp att verksamhetsutövare med tillstånd uppfyller sina förpliktelser men utövar också tillsyn över verksamheter som inte är tillståndspliktiga. En tillsynsmyndighet förfogar över en rad instrument i sitt arbete. Miljöstraffavgift är ett sådant instrument.

I flera avsnitt berörs samspelet mellan tillsynsreglerna, miljöstraffavgifterna och de straffrättsliga reglerna. I avsnitt 3.2, 3.3 och 3.6 redovisar vi vår syn på hur miljöstraffavgifter bör förhålla sig till straff. I kapitel 6 redogör vi för hur rätten att vara passiv påverkar tillsynsmyndigheternas arbete. Förhållandet mellan vite och straff kommenteras i författningskommentaren till 29 kap. 11 § tredje stycket. I det följande behandlas skyldigheten för tillsynsmyndigheten att anmäla misstanke om brott till polis- och åklagarmyndigheter.

2.3.1 Skyldigheten att anmäla misstanke om brott bör kvarstå

Enligt 26 kap. 2 § skall tillsynsmyndigheten anmäla till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. Bestämmelsen som infördes med miljöbalken innebar en nyhet i förhållande till tidigare; i miljöskyddslagen fanns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att beivra brott (38 § sista stycket) men denna var inte lika långtgående som den i 26 kap. 2 §. I övriga lagar fanns inga motsvarande regler. I propositionen till miljöbalken betonade regeringen vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan finns. Det framhölls att åtalsanmälan av tillsynsmyndigheter är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd betydelse för efterlevnaden av miljöbalkens bestämmelser. Det hade framkommit i remissyttranden att brottsmisstankar tidigare inte anmälts. Regeringen ansåg därför att skyldigheten borde göras obligatorisk.⁵ Regeringen uttalade vidare att tillsynsmyndigheten inte själv skall göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Bedömningar av gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande skall ske i den efterföljande brottsutredningen.⁶

Från tillsynsmyndigheterna har kritik framförts mot att samtliga misstänkta överträdelser skall anmälas – även sådant som med stor sannolikhet inte kommer att leda till åtal. Det upplevs som svårt i förhållande till verksamhetsutövare och uppfattas som onödig byråkrati att anmäla sådant för vilket åklagaren i de flesta fall inte väcker åtal eller lagför på annat sätt. Särskild kritik har riktats mot att anmälningsplikten omfattar sådana överträdelser som kan föranleda miljöstraffavgift och som på grund av den nyligen införda åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket i de allra flesta fall skrivs av.

De invändningar tillsynsmyndigheterna riktat mot den obligatoriska plikten att anmäla brott bör i stor utsträckning falla bort om de förslag till avkriminaliseringar som vi nu föreslår genomförs. Såvitt vi kan bedöma är det just de mindre allvarliga överträdelserna och särskilt sådana som i dag är sanktionerade både med miljöstraffavgift och straff som tillsynsmyndigheterna vill slippa att

⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 495.

⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 267.

anmäla. Om våra förslag till förändringar genomförs bör antalet straffbara överträdelse som är mindre allvarliga minska betydligt. Sådana överträdelse som har dubbla sanktioner bör bli mycket få.

Den obligatoriska anmälningsskyldigheten har haft den positiva effekten att överträdelse kommer till polisens och åklagarnas kännedom i en betydligt större omfattning än tidigare. Det är angeläget att de straffrättsliga bedömningarna inledningsvis görs av dessa myndigheter och inte av tillsynsmyndigheterna. Vi föreslår därför inte någon ändring av tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet enligt 26 kap. 2 §.

Åtalsprövningsregeln har lett till att åklagare skrivit av många ärenden om överträdelse av mindre allvarligt. Detta har påverkat hur stor andel av alla anmälda brott enligt miljöbalken som förs till åtal eller annan form av lagföring. Det förekommer uttalanden om att ”risken för att bli åtalad för miljöbrott minskat”. Ett sådant uttalande är missvisande.

Huvuddelen av de anmälda brott som numera skrivs av rör för sent inlämnade miljörapporter och köldmedierapporter. Sådana överträdelse är inte miljöbrott – dvs. brott enligt straffbestämelsen i 29 kap. 1 § – däremot är de för närvarande brott mot miljöbalken. Avsikten med åtalsprövningsregeln var att sådana mindre allvarliga överträdelse inte skulle leda till åtal utan i många fall beivras med miljöstraffavgift i stället. Den minskade andelen åtal för brott enligt miljöbalken är således ett önskat resultat.

Vi menar att förutsättningarna för att polis och åklagare skall kunna ägna tid åt de mer allvarliga brotten, bland annat miljöbrott, har blivit bättre genom att åtalsprövningsregeln infördes. Om våra förslag som nu läggs fram genomförs kommer många av de brott mot miljöbalken som åklagarna skriver av med stöd av åtalsprövningsregeln att helt föras bort från det straffbara området. Skyldigheten att anmäla sådana överträdelse upphör då, vilket med all sannolikhet kommer att leda till att lagföringsandelen för miljöbrottslighet ökar. Genom att rensa bort mindre allvarliga överträdelse från det straffbara området skapas bättre förutsättningar för polis- och åklagarmyndigheter att fokusera på och lägga ned resurser på de allvarliga fallen.

3 Miljösanktionsavgifter

Miljösanktionsavgifter i dess nuvarande form infördes genom miljöbalken. I dag finns det således drygt fem års praktisk erfarenhet av systemet och dess tillämpning. Från såväl myndighetshåll som verksamhetsutövarhåll är inställningen till administrativa sanktionsavgifter på miljöområdet i huvudsak positiv. Miljösanktionsavgifterna uppfattas som en effektiv sanktionsform. Den kritik som har framförts har i huvudsak riktats mot enskildheter i regleringen t.ex. vilka överträdelser som omfattas av systemet och avgiftsbeloppens storlek, men också mot de skillnader som finns tillsynsmyndigheterna emellan när det gäller att påföra avgifter. Kritik har också riktats mot systemet med dubbla sanktioner – straff och sanktionsavgift – för samma överträdelse. I det följande tar vi upp och diskuterar olika frågor kring miljösanktionsavgifterna och redovisar vilka ändringar vi anser bör göras. Inledningsvis har vi sett behov av att klarlägga några aspekter av de rättssäkerhetskrav som ställs enligt Europakonventionen och som har betydelse för hur systemet med miljösanktionsavgifter bör utformas.

3.1 Europakonventionen och miljösanktionsavgifter

Slutsatser

De rättssäkerhetskrav som ställs enligt artikel 6 i Europakonventionen då det är fråga om anklagelse för brott bör gälla även miljösanktionsavgifter. Det innebär vissa krav vad gäller domstolsprövning, muntlig förhandling och rättegång inom skälig tid samt de s.k. minimirättigheterna som bland annat avser rätt till underrättelse om anklagelse, översättning m.m.

I efterdyningarna av andra världskriget utarbetades olika internationella dokument som syftar till att tillförsäkra individer vissa grundläggande fri- och rättigheter. År 1948 antog FN:s generalförsamling en allmän deklARATION om de mänskliga rättigheterna (Universal Declaration of Human Rights). Den allmänna deklARATIONEN har följts upp av flera andra dokument inom FN avseende mänskliga rättigheter; dokument som till skillnad från den allmänna deklARATIONEN är juridiskt bindande för staterna.

Parallellt med utvecklingen inom FN har även på regional nivå utarbetats olika dokument avseende mänskliga rättigheter. Europa var särskilt drabbat av det andra världskriget och det var viktigt att här kunna återupprätta tron på rättsstaten och demokratin som ideal. Europarådet bildades och efter ett års arbete antog rådet år 1950 den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Genom flera tilläggsprotokoll har rättigheterna utökats genom åren. I dag är det 13 stycken tilläggsprotokoll, varav sex innehåller nya rättigheter. Tilläggsprotokollen nr 12 och 13 har inte trätt i kraft ännu. Klagomål enligt Europakonventionen prövas av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen).

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1953 och erkände samtidigt den individuella klagorätten. Europakonventionen med de ändringar och tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen inkorporerades i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995.¹ I lagen föreskrivs att Europakonventionen skall gälla som lag i Sverige. Det innebär att konventionen är direkt tillämplig här i landet och att den således skall tillämpas av våra inhemska domstolar.

Europakonventionen har betydelse även inom Europeiska unionen. Enligt artikel 6 (2) i fördraget om Europeiska unionen skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen. I december 2000 proklamerades stadgan om de grundläggande rättigheterna av Europeiska rådet,² den s.k. EU-stadgan. Stadgans rättsliga status har ännu inte avgjorts. Tills vidare är den att betrakta

¹ Prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24 och rskr. 1993/94:246.

² Inte att förväxla med Europarådet. Europeiska rådet består enligt artikel 4 i Fördraget om Europeiska unionen av EU-medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt kommissionens ordförande.

som en politisk deklaration som inte skapar några nya rättigheter eller nya förpliktelser för medlemsstaterna utan enbart befäster det som redan gäller. I det europeiska konventet om EU:s framtid föreslås att EU-stadgan tas in i fördraget, samt att unionen skall ansöka om anslutning till Europakonventionen.

Utvecklingen av mänskliga rättigheter och de krav som denna föranleder är av stor betydelse när vi ser över eller tillskapar nya sanktionsbestämmelser. Vad dessa krav närmare innebär kommer att behandlas i det följande. Europakonventionen har, framförallt genom Europadomstolens rika praxis i anslutning till konventionen, fått en stor betydelse för rättsutvecklingen inte endast i de stater som anslutit sig till konventionen. Det är därför naturligt att diskussionen tar utgångspunkt i och i huvudsak hänför sig till denna konvention.

3.1.1 Rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6

Artikel 6 i Europakonventionen garanterar var och en rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Syftet med artikeln är att tillförsäkra en opartisk prövning av rättsliga anspråk. Dessa gäller dels vid tvister om civila rättigheter eller skyldigheter, dels vid anklagelse för brott. Rätten till en rättslig prövning är i sig en viktig rättssäkerhetsgaranti men det är också viktigt att det under förfarandet tillförsäkras vissa rättigheter.

Artikel 6 har i den officiella svenska översättningen (prop. 1997/98:107) följande lydelse:

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.
2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter

- a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
- b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
- c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
- d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
- e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

Det är inte endast fysiska personer som omfattas av rättigheterna i artikel 6. I Europadomstolens praxis finns ett inte obetydligt antal fall som avser bolag och andra juridiska personer. Europadomstolen har uttalat att i ett demokratiskt samhälle har rätten till en rättvis rättsskipning en så framträdande plats att en restriktiv tolkning av artikel 6.1 inte skulle svara mot målsättningen och syftet med bestämmelsen.³

3.1.2 Miljösanktionsavgift och "brott" enligt Europakonventionen

Eftersom kraven är mest långtgående när det gäller anklagelse om brott, blir det av avgörande betydelse att ta ställning till om överträdelse som medför miljösanktionsavgift kan anses som "brott" i konventionens mening. Begreppet "brott" i artikel 6 är enligt Europadomstolens praxis ett autonomt begrepp, vilket innebär att det skall ges en självständig och allmängiltig tolkning. Det innebär att det har viss betydelse, men inte är avgörande, om det enligt det nationella rättssystemet är frågan om en straffrättslig anklagelse. Konventionsstaterna har i princip möjlighet att själva välja att rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 skall tillämpas genom att klassificera ett förfarande som en brottslig anklagelse. Däremot kan staterna inte utan vidare utesluta tillämpligheten av artikel 6 genom att i stället göra en handling till en disciplinär eller administrativ förseelse.

Av större betydelse för sakens bedömning än den nationella klassificeringen är överträdelsens natur. Praxis visar att i vart fall tre

³ Se målet *Delcourt mot Belgien*, dom den 17 januari 1970.

olika faktorer är avgörande för Europadomstolen vid gränsdragningen mellan vad som är en prövning av anklagelse för brott och vad som är ett förfarande som i stället prövar lagöverträdelser som leder till disciplinära påföljder eller utgör ordningsföreseelser eller administrativa föreseelser. Den första är bestämmelsens räckvidd, dvs. om den är av generell karaktär och gäller alla medborgare eller om den riktar sig endast till en särskild grupp. Den andra faktorn är syftet med bestämmelsen. Om syftet är avskräckande och bestraffande och inte att kompensera för skada är handlingen till sin natur straffrättslig.⁴ Gärningens svårhetsgrad har ingen nämnvärd betydelse, dvs. det förhållandet att den framstår som bagatellartad gör inte att den faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6.

Det tredje kriteriet vid bedömningen av om ett förfarande utgör anklagelse för brott är påföljdens natur och stränghet. En frihetsberövande påföljd talar i allmänhet för att gärningen hänförs under artikel 6 medan typiska disciplinstraff, såsom suspension och varning, talar i motsatt riktning. Det är den påföljd som riskeras till följd av en viss gärning som Europadomstolen fäster avseende vid, inte den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen. Med påföljdens natur menas vad den består i, såsom om den går ut på frihetsberövande eller innebär en ekonomisk eller annan sanktion. När det gäller ekonomiska påföljder som exempelvis böter har i flera fall böterna varit möjliga att omvandla till fängelsestraff och då har det normalt inte heller rått någon tvekan om att påföljden motiverat att artikel 6 är tillämplig även om böterna i sig varit ganska låga.⁵ Huruvida en ekonomisk sanktion kan omvandlas till fängelse är emellertid inte av avgörande betydelse för frågan om påföljdens natur och stränghet.⁶

Det torde inte vare sig när det gäller frihetsberövande eller när det rör sig om ekonomiska sanktioner vara möjligt att ur praxis utläsa något entydigt svar på var gränsen går för att påföljden redan med hänsyn till sin stränghet skall vara av straffrättslig natur. Sannolikt är frågeställningen inte alltid relevant med tanke på att Europadomstolen redan på andra grunder kan anse att bagatellartade överträdelser är av sådan natur att de rymmer en brottslig anklagelse.

⁴ *Özturk mot Tyskland*, dom den 21 februari 1984, och *Lutz mot Tyskland*, dom den 25 augusti 1987. Båda målen gällde avkriminaliserade trafikföreseelser.

⁵ *Weber mot Schweiz*, dom den 22 maj 1990.

⁶ *Kadubec mot Slovakien*, dom den 2 september 1998, och *Lauko mot Slovakien*, dom den 2 september 1998.

I fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige*⁷ prövade Europadomstolen om de svenska skattetilläggen föll under rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6. Domstolen konstaterade till en början att skattetillägg inte klassificeras som ett straff i den svenska rätten utan som en administrativ sanktion, men att skattetillägg i vissa avseenden ändå jämföras med straff samt att bestämmelserna om skattetillägg är generella och gäller alla skattskyldiga. Avsaknaden av subjektiva rekvisit – krav på uppsåt eller oaktsamhet – var i sig inget som enligt domstolen innebar att det inte kunde vara fråga om en brottslig anklagelse i den mening som avses i artikel 6. Europadomstolen påpekade att det i flera stater finns brottsliga gärningar med endast objektiva rekvisit. Europadomstolen fäste också vikt vid att skattetilläggsystemet har ersatt ett tidigare straffrättsligt system och detta främst av effektivitetsskäl. Vidare konstaterade domstolen att skattetilläggs syfte inte är kostnadsersättning utan att det huvudsakliga syftet är att förmå de skattskyldiga att uppfylla sina förpliktelser och att bestraffa förseelser. Skattetilläggs syfte är därmed, påpekade Europadomstolen, både avskräckande och bestraffande. Om påföljdens natur och stränghet anförde domstolen att skattetillägg inte har någon övre gräns och kan uppgå till mycket höga belopp. Den omständigheten att de inte kan omvandlas till fängelse hade enligt Europadomstolen ingen avgörande betydelse för bedömningen. Europadomstolens slutsats var att eftersom skattetilläggen är generella och deras syfte är både avskräckande och bestraffande omfattas de av artikel 6.

Det finns paralleller i jämförelsen mellan miljösanktionsavgifter och skattetillägg i de avseenden som var avgörande för Europadomstolen då domstolen hänförde skattetilläggen under artikel 6. Liksom för skattetilläggen är syftet med miljösanktionsavgifterna att de skall vara avskräckande och bestraffande. Även om en högsta beloppsgräns finns för miljösanktionsavgifter kan de komma att uppgå till förhållandevis höga belopp. Varken skattetillägg eller miljösanktionsavgifter kan omvandlas till fängelse, men det har å andra sidan inte heller tillmätts någon avgörande betydelse i Europadomstolens praxis.

Det som framförallt skiljer miljösanktionsavgifterna från skattetilläggen är begränsningen av den krets som kan drabbas av avgiften. I dag är denna krets för miljösanktionsavgifternas del begränsad till näringsidkare. Med de förslag som lämnas i detta betänkande

⁷ Domar meddelade den 23 juli 2002.

kommer fortsättningsvis även enskilda kunna påföras miljösanktionsavgift. Det stärker miljösanktionsavgiftens generella karaktär. Miljösanktionsavgiften kommer även i fortsättningen enbart kunna drabba den som utövar verksamhet eller vidtar åtgärd som omfattas av miljöbalkens reglering. Eftersom balkens reglering är så vid och omfattar så många olika företeelser torde emellertid inte det utgöra någon avgörande begränsning.⁸ Övervägande skäl talar för att miljösanktionsavgifterna vid en samlad bedömning bör anses utgöra en reaktion på brott i den mening som avses i Europakonventionen och att de därför omfattas av artikel 6. Detta är också utgångspunkten i våra fortsatta överväganden.

3.1.3 Rätten till domstolsprövning

För att kunna komma i åtnjutande av rätten till en opartisk och rättvis rättegång krävs att det finns en enligt lag inrättad domstol som den enskilde kan vända sig till vid tvister. Finns det ingen möjlighet till domstolsprövning av tvistefrågan enligt den nationella rätten föreligger brott mot konventionen.⁹ Rätten till domstolsprövning är inte absolut. Domstolsprövningen kan vara begränsad om begränsningen tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningen får dock inte vara så långtgående att den urholkar det centrala innehållet i artikel 6.

I de tidigare nämnda fallen *Janosevic m.fl. mot Sverige* konstaterade Europadomstolen att rätten till tillgång till domstolsprövning får begränsas men att begränsningarna inte får vara utformade på så sätt att syftet med rätten till domstolsprövning inte kan uppfyllas. Det måste vara proportionalitet mellan begränsningens inskränkande effekt och syftet med begränsningen. Europadomstolen påpekade att ett system med skattemyndigheter som påför skattetillägg är förenligt med artikel 6 även om tillägget kan utgå med höga belopp. Systemets förenlighet med artikel 6 är emellertid beroende av att den skattskyldige kan få sin sak överprövad av domstol som kan tillförsäkra den enskilde de krav som ställs i artikel 6.1 och som har

⁸ Jämför dock Europadomstolens mål *Inocencio mot Portugal* (mål nr 43862/98) där domstolen inte ansåg att det var fråga om anklagelse om brott enligt artikel 6 då klaganden ålagts administrativa avgifter på grund av att han utfört arbete på sitt hus utan att först ha erhållit nödvändigt tillstånd. Domstolen framhöll att kravet på bygglov utgjorde ett medel att kontrollera användningen av egendom i syfte att åstadkomma en sammanhängande stadsplanering och att straff för underlåtenheten att uppfylla ett sådant krav inte utgjorde en bestraffande åtgärd som var generellt tillämplig på alla medborgare.

⁹ Se t.ex. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom den 23 september 1982.

behörighet att pröva både den formella och den materiella sidan av saken. Europadomstolen gjorde bedömningen att den överprövning av skattetilläggsbesluten som kan göras av förvaltningsdomstolarna i Sverige i princip uppfyller dessa krav.

Rätten till domstolsprövning får emellertid enligt Europadomstolen inte endast vara teoretisk. De klagande skall också ha haft en faktisk effektiv tillgång till domstolsprövning. I det aktuella fallet hade skattemyndighetens skatte- och skattetilläggsbeslut fått kraftiga ekonomiska verkningar för samtliga klagande. Trots att två av klagandena inte betalat något skattetilläggsbelopp och att en endast betalat en mindre del av skatteskulden ansåg domstolen att indrivningsåtgärderna och den situation de skattskyldiga med anledning av dessa åtgärder försatts i innebar att processerna hade bort ske skyndsamt för att de enskildas rätt till tillgång till en effektiv domstolsprövning inte skulle anses kränkt.

I ett fall hade det tagit nästan tre år från det att omprövning begärts till dess att skattemyndigheten omprövade sitt beslut och därefter lämnade målet till länsrätten för prövning. Under den tiden hade den skattskyldiges konkurs redan avslutats. I ett annat fall hade mer än sex och ett halvt år gått sedan omprövning begärts av skattemyndighetens beslut och någon domstolsprövning hade vid Europadomstolens prövning ännu inte skett av skatte- och skattetilläggsfrågan. I det tredje fallet hade det tagit nästan två år och nio månader från det att skattemyndigheten omprövat sitt beslut till dess att länsrätten prövade frågan.

Europadomstolen ansåg att skattemyndigheten inte agerat på det sätt som omständigheterna i målen krävt och att myndigheten oskäligt fördröjt domstolsprövning av sakfrågan i samtliga fall. I ett fall ansåg domstolen att detsamma gällde länsrättens agerande. Klagandena hade därför förhindrats en effektiv tillgång till domstolsprövning. Svenska staten hade brutit mot artikel 6.1 med avseende på rätten till effektiv tillgång till domstolsprövning.

I propositionen 2002/03:106 lämnade regeringen förslag till vissa ändringar av bestämmelserna om skattetillägg i syfte att säkerställa att det svenska skattetilläggsförfarandet överensstämmer med rätts-säkerhetsgarantierna i Europakonventionen. Bakgrunden var bland annat de ovan redovisade domarna. Förslagen har i huvudsak godtagits av riksdagen och trätt i kraft den 1 juni 2003.¹⁰ I sina överväganden konstaterar regeringen att det inte från artikel 6 i

¹⁰ Bet. 2002/03:SkU16 och rskr. 2002/03:167.

Europakonventionen kan härledas någon skyldighet för Sverige att behandla skattetillägg enligt samma regler som enligt vår svenska strafflagstiftning.¹¹ Ingenting hindrar således att även i fortsättningen skattetillägg betraktas som en administrativ sanktion under förutsättning att de i Europakonventionen föreskrivna rättssäkerhetskraven tillgodoses.

Av Europadomstolens domar kan utläsas att en stat måste garantera en faktisk och effektiv tillgång till domstolsprövning. Härigenom får artikel 6 betydelse även för den del av processen som sker före domstolsprövningen. Handläggningen hos en förvaltningsmyndighet i samband med t.ex. ett omprövningsförfarande som föregår domstolsprövningen får inte dra ut på tiden så mycket att den i praktiken inkräktar på rätten till domstolsprövning. Såvitt avser skattetillägg konstaterades att det fanns ett författningsreglerat skyndsamhetskrav för skattemyndigheternas handläggning av ett ärende i samband med överklagande (6 kap. 6 § taxeringslagen).¹²

I likhet med skattetilläggen beslutas miljösanktionsavgifter av administrativa myndigheter. Besluten kan överklagas till miljödomstol. Miljödomstolens avgörande kan, om prövningstillstånd lämnas, överprövas av Miljööverdomstolen. Vid hanteringen av ärenden om miljösanktionsavgifter hos tillsynsmyndigheterna är det förvaltningslagens regler som gäller. Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till högre instans. Det ligger emellertid i det allmänna kravet på skyndsamt handläggning i 7 § förvaltningslagen att överlämnandet – när ett sådant skall äga rum – skall ske utan dröjsmål.¹³

I 27 § förvaltningslagen finns bestämmelser om beslutsmyndighetens omprövningsplikt. Som en förutsättning för omprövningsplikten gäller att myndigheten anser att beslutet är uppenbart oriktigt. Det innebär att omprövningsplikten endast gäller i sådana fall då myndigheten enkelt kan konstatera att beslutet är oriktigt. Normalt är myndigheten inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Det torde i allmänhet räcka med att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången

¹¹ Prop. 2002/03:106 s. 75.

¹² Se a. prop. s. 77.

¹³ Angående kravet att överklaganden snabbt skall skickas över till överprövningsinstansen, se Justitieombudsmannens uttalande i ärende dnr 3151-2003, beslut 2003-11-05.

sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten granska ärendet närmare.¹⁴ Enligt bestämmelsen skall omprövning ske om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Även här finns således ett författningsreglerat skyndsamhetskrav. En omprövning av en miljösanktionsavgift bör inte leda till någon längre fördröjning.

Sammanfattningsvis anser vi att nuvarande regler för prövningen av miljösanktionsavgifter uppfyller kraven på rätt till domstolsprövning.

Av artikel 6 följer inte en rätt till domstolsprövning i mer än en instans. En sådan rätt finns dock enligt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen.¹⁵ Undantag från rätten till överprövning i högre domstol får göras genom föreskrift i lag när det gäller mindre grova gärningar. Enligt den officiella kommentaren till bestämmelsen är ett viktigt kriterium vid tillämpningen av undantagsregeln om brottet är belagt med fängelsestraff eller inte.¹⁶ Man kan räkna med att ett brott för vilket endast böter kan komma ifråga är att hänföra till undantagsregeln.¹⁷

Regeringsrätten har i ett avgörande avseende skattetillägg konstaterat att oavsett om artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet är tillämplig på skattetillägg eller inte, skulle den skattskyldige med hänsyn till undantagsregeln avseende mindre grova gärningar inte kunna grunda någon rätt till prövning i två domstolsinstanser på Europakonventionens regler.¹⁸ Mycket talar för att detsamma bör anses gälla för miljösanktionsavgifterna. Med nuvarande instansregler kommer miljösanktionsavgifter inte under Högsta domstolens prövning (jämför 23 kap. 8 § miljöbalken). Det kan vara beklagligt, särskilt när det gäller olika frågor om miljösanktionsavgifternas förenlighet med Europakonventionen. Något brott mot Europakonventionen innebär det emellertid inte.

3.1.4 Rätten till muntlig förhandling

Enligt artikel 6 i Europakonventionen är muntlig förhandling huvudregel. Den enskilde skall i princip ha rätt att påkalla muntlig förhandling vid domstolsprövningen. Detta framgår inte uttryck-

¹⁴ Jämför Justitieombudsmannens ämbetsmannaberättelse 2002/03 s. 359 som särskilt tar upp skyndsamhetskravet i förhållande till nämndsammanträden i kommun.

¹⁵ Jämför motsvarigheten i artikel 14 punkt 5 i FN:s konvention om civila och medborgerliga rättigheter.

¹⁶ Explanatory report, punkt 21.

¹⁷ Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis 2 uppl., s. 421.

¹⁸ RÅ 2003 ref. 53.

ligen av ordalydelsen i artikel 6. I Europakonventionens originaltexter används emellertid ord som "hearing" och "entendue", vilka tyder på att det skall vara fråga om ett muntligt förfarande. Även kravet på offentlighet talar i den riktningen. Att muntlighet är huvudregel styrks också av Europadomstolens praxis. Rätten till muntlig förhandling betyder emellertid inte att alla mål måste avgöras efter en muntlig förhandling. En part kan avstå från sin rätt till muntlig förhandling. Om en part anses ha avstått från sin rätt till muntlighet föreligger inget brott mot konventionen om ärendet handläggs skriftligt. Av Europadomstolens praxis framgår också att artikel 6 inte ger rätt till en ny muntlig förhandling när prövning i en högre instans är begränsad till rättsliga aspekter av målet.

I samband med övervägandena kring det svenska skattetillägget konstaterades att det i taxeringslagen finns regler om att muntlig förhandling skall hållas på enskilds begäran i länsrätt eller kammarrätt utom i de fall det finns anledning anta att avgift inte kommer att dömas ut (6 kap. 24 § taxeringslagen). Kravet på rätt till muntlig förhandling ansågs därmed uppfyllt.¹⁹

Vid prövning av miljösanktionsavgifter i miljödomstol skall enligt 20 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken förvaltningsprocesslagens bestämmelser tillämpas. Enligt 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen skall muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. För Miljööverdomstolens handläggning finns en särskild bestämmelse i 23 kap. 6 § miljöbalken enligt vilken en part har rätt till muntlig handläggning om inte en sådan förhandling uppenbarligen skulle vara utan betydelse. Kravet på rätt till muntlig förhandling får därigenom även vad gäller reglerna för miljösanktionsavgifter anses vara uppfyllt. Det får förutsättas att domstolarna vid tillämpningen av reglerna beaktar de krav som Europakonventionen innebär.

Europakonventionens krav på rätt till muntlig förhandling innefattar också en rätt att bli hörd personligen vid domstol. Förvaltningsprocesslagen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om partsförhör. Däremot finns i 25 § i denna lag en bestämmelse som avser förhör med vittne eller sakkunnig. Denna bestämmelse skall inte tolkas så att partsförhör inte får hållas. Utgångspunkten är i stället att ett sådant förhör skall äga rum vid en muntlig förhand-

¹⁹ Prop. 2002/03:106 s. 78.

ling.²⁰ Alltså föreligger inte heller i detta avseendet någon oförenlighet med Europakonventionen.

3.1.5 Rätten till rättegång inom skälig tid

Rättegången skall hållas inom skälig tid. Vad som är skälig tid enligt artikel 6 varierar från fall till fall. I tvistemål räknas tiden från den dag då målet anhängiggörs vid domstol fram till dess slutlig dom föreligger. I brottmål räknas tidsperioden från det att en person kan sägas vara anklagad för ett brott. Av Europadomstolens praxis kan utläsas att tiden för processen skall räknas från det att en formell anklagelse riktas mot den enskilde eller från det att myndigheternas agerande har betydande verkningar för den enskilde. En sådan åtgärd kan t.ex. vara att förundersökning har inletts eller att den misstänkte har anhållits eller häktats. Slutpunkten för den tid som skall bedömas är den dag då det föreligger en slutlig dom som är tillgänglig för den anklagade. Vid bedömning av tidsperiodens skälighet tar Europadomstolen hänsyn till sådant som målets komplexitet, parternas agerande och myndigheters och domstolars handläggning.

I fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige* ansåg Europadomstolen att tiden för processen skulle för en av de klagande räknas från det att han erhöll skattemyndighetens revisionspromemoria där det föreslogs att han skulle påföras skattetillägg. För de andra skulle tiden enligt domstolen räknas från det att de fick del av skattemyndighetens övervägande att påföra skattetillägg. Vad som sedan är skälig tid för en process måste enligt domstolen bestämmas utifrån fallets svårighetsgrad och den enskildes och myndighetens agerande i processen. Europadomstolen konstaterade att processen i ett fall tagit nästan tre år hos skattemyndigheten och två år och nio månader i länsrätten. I ett annat fall hade länsrätten avvisat ett överklagande nästan fem år efter skattemyndighetens beslut. För den tredje klaganden tog det fyra och ett halvt år att få frågan prövad av länsrätten. Europadomstolen gjorde bedömningen att varken målens svårighetsgrad eller de skattskyldigas beteende motiverade de långa handläggningstiderna. Dessutom påpekade domstolen att de exekutiva åtgärder som påbörjats mot de skattskyldiga motiverade snabb handläggning av målen. De långa handläggningstiderna kunde enligt domstolen enbart skyllas på myndig-

²⁰ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess 3 uppl., s. 189 samt prop. 2002/03:106 s. 78.

heterna. Därmed ansåg Europadomstolen att Sverige brutit mot artikel 6.1 med avseende på processens längd.

I samband med överväganden kring det svenska skattetillägget hänvisade regeringen till bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen om att snabbhet skall iakttas vid handläggningen av ärenden. Samma principiella synsätt ansågs gälla även för domstolarna.²¹ Om ett avgörande trots detta har kommit att fördröjas oacceptabelt länge ansågs att det borde finnas utrymme att beakta detta i prövningen av ett skattetillägg.

Vid domstolsprövning av miljösanktionsavgifter gäller förvaltningsprocesslagen. Även om förvaltningsprocesslagen inte innehåller uttryckliga bestämmelser om det måste det anses gälla ett krav på snabb handläggning också i domstolarnas handläggning. Visar det sig att kravet på skäligen tid riskerar att överskridas i ett enskilt fall bör det också vid beslut om miljösanktionsavgift finnas möjlighet att beakta detta (se avsnitt 3.6). Det kan dock påpekas att miljösanktionsavgifterna i vissa delar väsentligen skiljer sig från skattetilläggen, bland annat genom att skattetilläggsförfarandet normalt tar längre tid.

3.1.6 Minimirättigheterna enligt artikel 6.3

I artikel 6.3 tillerkänns den som anklagats för brott i Europakonventionens mening vissa minimirättigheter; det handlar om rätt till underrättelse om anklagelse, rätt till översättning och tolkning samt rätt att försvara sig och att inkalla och förhöra vittnen. Bedömningen är att dessa rättigheter inte fordrar några lagändringar såvitt avser miljösanktionsavgifter.

Rätten till underrättelse om anklagelse

Enligt artikel 6.3 a skall den som är anklagad ha rätt att ofördröjligen bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelsen. Detta krav får beträffande miljösanktionsavgifternas del anses tillgodosett genom bestämmelserna i miljöbalken om att den som anspråket riktas mot skall ges tillfälle att yttra sig innan tillsynsmyndigheten beslutar om miljösanktionsavgift (30 kap. 3 §

²¹ Prop. 2002/03:106 s. 82..

andra stycket). Sedan beslut om miljösanktionsavgift meddelats skall detta delges den som förpliktas att betala (30 kap. 4 §).²²

Rätten till översättning och tolkning

Av artiklarna 6.3 a och e följer en rätt för den anklagade som inte talar eller förstår det språk som en domstol eller myndighet använder att få handlingar översatta och att biträdas av tolk. I dessa avseenden gäller för miljösanktionsavgifternas del samma regler som gäller i övrigt vid myndigheters och domstolars handläggning av ärenden och mål. Såväl 8 § förvaltningslagen som 50 § förvaltningsprocesslagen anger att en behovsprövning skall göras innan handlingar översätts eller tolk anlitas. I stor utsträckning har därmed förvaltningsmyndigheter och domstolar tillagts en rätt att, mot bakgrund t.ex. av tillgången på tolkar, ärendets beskaffenhet och kostnaden i relation till hur viktigt det är för den enskilde, själva bedöma behovet. Något uttryckligt krav på att den enskilde skall få del av en anklagelse på ett språk som han eller hon förstår har inte uppställts i dessa bestämmelser. I motiven till motsvarande bestämmelse i rättegångsbalken sägs det att domstolen av kostnadsskäl bör vara försiktig med översättningar av utgående handlingar och ordna med översättning endast om parten inte på annat sätt, t.ex. genom släktingar eller en invandrarbyrå, kan få en handling översatt.²³ I detta uttalande görs inte undantag för stämningsansökningar i brottmål.

Rätten för den enskilde att på ett språk som han eller hon förstår bli underrättad om innebörden av och grunden för en anklagelse är ovillkorlig. I samband med överväganden kring skattetillägget konstaterades att förvaltningsmyndigheter och domstolar är skyldiga att tillämpa de nyss berörda översättningsbestämmelserna på ett sådant sätt att denna rätt tillgodoses i de fall myndigheten eller domstolen får information om att den enskilde inte behärskar svenska och saknar möjlighet att på annat sätt tillgodogöra sig innebörden av anklagelsen.²⁴ Det förutsattes att Europakonventionen följs i detta avseende varför någon ändring av reglerna för att uppfylla Europakonventionen inte ansågs nödvändig. Vi konstaterar att det inte

²² I avsnitt 3.7 tar vi upp frågor kring regleringen av indrivningen (verkställigheten) av avgifter.

²³ NJA II 1987 s. 197.

²⁴ Prop. 2002/03:106 s. 89.

finns någon anledning att beträffande handläggningen av miljösanktionsavgifterna göra någon annan bedömning.

Rätten att försvara sig

Den som anklagats för brott har enligt artikel 6.3 b och c rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och att försvara sig. Om den anklagade saknar tillräckliga medel har han eller hon rätt till rättegångsbiträde (försvarare) utan kostnad. Detta förutsätter dock att "rättsvisans intresse" kräver det. Möjligheten att erhålla rättshjälp i frågor om miljösanktionsavgift torde vara begränsad, för juridiska personer utesluten. Även när det gäller bötesbrott är rätten till offentlig försvarare begränsad (21 kap. 3 a § rättegångsbalken). Att sådana inskränkningar är godtagbara följer av den avvägning som enligt konventionen skall göras i fråga om vad rättsvisans intresse kräver. Med den reglering vi föreslår kommer miljösanktionsavgift endast vara föreskrivet för överträdelse som är förhållandevis lättbedömbara, dvs. det bör i regel inte krävas någon mer ingående utredning för att kunna konstatera att överträdelse har skett eller vilken avgift som skall påföras. De enkla och schabloniserade reglerna gör att behovet av juridiskt biträde för den som miljösanktionsavgiften riktas mot i regel måste anses vara mycket litet.

Rätten att inkalla och förhöra vittnen

Enligt artikel 6.3 d har den anklagade rätt att inkalla och förhöra vittnen. Denna rättighet ger uttryck för principen om "equality of arms", dvs. att parterna i processen skall vara likställda. Som framgått har Europadomstolen inte ansett det vara oförenligt med artikel 6 att annan myndighet än domstol som första instans beslutar om en sanktion som är att jämställa med straff. Det krävs emellertid att den anklagade kan få sin sak överprövad av domstol. När en miljösanktionsavgift överklagas till miljödomstol finns enligt 25 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att höra vittnen eller sakkunniga. Någon rätt att inkalla vittnen inför tillsynsmyndigheten innan den beslutar om miljösanktionsavgift finns inte och det torde inte heller krävas enligt Europakonventionen.

Det kan vara värt att notera att bestämmelsen i artikel 6.3 d inte ger den anklagade rätt att inkalla vittnen utan begränsning. Nationell lag får uppställa villkor för inkallande och hörande av vittnen, förutsatt att villkoren är desamma för båda parterna i processen.²⁵ Det är förstås helt legitimt att domstol prövar om ett vittnesförhör skulle vara ägnat att bidra till utredningen i målet och att den vägrar att tillåta förhöret om så inte skulle vara fallet. Vidare kan det vara ett legitimt skäl att inte tillåta vittnesförhör om framställan om detta inte gjorts i de former eller i det skede av processen som följer av tillämpliga förfaranderegler.

3.2 Dubbla sanktioner bör undvikas

Slutsatser

Dubbla sanktioner – straff och miljösanktionsavgift – bör i princip inte förekomma för samma gärning. Inriktningen bör i stället vara att skapa en reglering där överträdelser sanktioneras antingen med straff eller miljösanktionsavgift. Om det i något fall inte skett en sådan uppdelning fullt ut i regelverket och fråga om dubbla sanktioner uppkommer bör reglerna göra det möjligt att mildra verkningarna av detta.

I Europakonventionen finns, till skillnad från i FN-konventionen om de civila och politiska rättigheterna (artikel 14 punkt 7), ingen uttrycklig bestämmelse som reglerar att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott skall vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak, dvs. principen om "ne bis in idem" eller det s.k. dubbelbestraffningsförbudet. I sjunde tilläggsprotokollet till konventionen har emellertid genom artikel 4 införts en bestämmelse som utvidgar rättighetsskyddet till ett principiellt förbud mot nytt åtal i samma stat efter en slutlig dom för ett brott.

Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet har följande lydelse på svenska:

1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt

²⁵ Se Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis 2 uppl., s. 249.

- frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.
2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder mot att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.
 3. Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.

Det finns begränsningar i dubbelbestraffningsförbudet. Av punkten 2 i artikel 4 följer vissa undantag från huvudregeln. Hinder mot ny lagföring skall sålunda inte föreligga när det har kommit fram nya viktiga omständigheter som kan påverka utgången i målet eller det i den tidigare rättegången förekommit ett grovt rättegångsfel som kunnat ha sådan effekt. Det finns således utrymme för resning eller undanröjande av en dom på grund av domvilla om sådana förfaranden är möjliga enligt den nationella rätten. Förbudet i artikel 4 begränsas dessutom av att det endast gäller lagföring inom en och samma stat. En dom i en stat utgör alltså inte enligt artikel 4 hinder mot lagföring för samma sak i en annan stat. Frågan om rättskraft över de nationella gränserna är oreglerad i artikel 4. Däremot finns det andra konventioner som tillerkänner brottmålsdomar en internationell rättsverkan. Artikel 4, liksom övriga bestämmelser om mänskliga rättigheter, är avsedd att ge den enskilde rättigheter. Det innebär att ett nytt förfarande som bara kan leda till ett förmånligare resultat för den enskilde knappast kan anses stå i strid med artikel 4.

Frågan om vad som skall anses utgöra dubbelbestraffning har prövats i ett antal fall i Europadomstolen.²⁶ Vare sig de svenska skattetilläggen eller miljösanktionsavgifterna har dock varit uppe till bedömning i detta sammanhang. I ett avgörande har det franska systemet med en form av administrativa skattetillägg som kan tas ut parallellt med traditionella straff prövats. I målet *Ponsetti och Chesnel mot Frankrike* bedömdes de administrativa och straffrättsliga förfarandena avse två skilda brott. De administrativa skattetilläggen påfördes eftersom klagandena underlåtit att avge skatte-

²⁶ Se bl.a. fallen *Franz Fischer mot Österrike*, dom den 26 april 1995, *Gradinger mot Österrike*, dom den 23 oktober 1995, *Oliveira mot Schweiz*, dom den 30 juli 1998, *Ponsetti och Chesnel mot Frankrike*, beslut den 14 september 1999, *R.T. mot Schweiz*, beslut den 30 maj 2000, *W.F. mot Österrike*, dom den 30 maj 2002, *Göktan mot Frankrike*, dom den 2 juli 2002, och *Sailer mot Österrike*, dom den 6 juni 2002.

deklaration. Europadomstolen konstaterade att straffbestämmelsen som därefter tillämpades innebar att den som uppsåtligt undviker att ge in deklaration i det bedrägliga syftet att undandra skatt kan dömas. Domstolen påpekade att det i praxis visserligen inte krävs att handlingarna begåtts med bedrägligt uppsåt för straffansvar, men den tilltalade måste "medvetet" ("willfully") ha underlåtit att ge in deklaration i tid. Därmed menade domstolen att de grundläggande förutsättningarna ("the constitutive elements") för den straffrättsliga överträdelsen var annorlunda från de grundläggande förutsättningarna för den administrativa överträdelsen. De två bestämmelserna reglerade inte samma brott och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet var inte tillämplig.

I fallen *Franz Fischer, Gradinger, W.F. och Sailer* samtliga mot *Österrike* var omständigheterna likartade. Klagandena hade kört bil under alkoholpåverkan och orsakat trafikolycka där någon dödats eller fått personskador. De hade samtliga på administrativ väg ålagts böter för att ha kört bil alkoholpåverkade och senare i en straffprocess dömts av domstol för att oaktsamt ha orsakat dödsfall eller personskador. I den senare prövningen hade domstolarna som straffskärpande omständighet beaktat att det skedde efter att föraren frivilligt berusat sig med alkohol. Europadomstolen fann att detta utgjorde ett och samma brott eftersom de nödvändiga förutsättningarna för den administrativa överträdelsen och den speciella straffskärpande omständigheten i brottmålet i väsentliga delar överensstämde med varandra. Dubbelbestraffningsförbudet hade därför inte respekterats i dessa fall. Det framgår även av domarna att det saknade betydelse i vilken ordning prövningarna skedde.

Sailer mot *Österrike* är det senaste av de nu nämnda rättsfallen. I denna dom påminde Europadomstolen om att syftet med artikel 4 i tilläggsprotokollet är att förhindra en upprepning av ett straffrättsligt förfarande som slutligt avgjorts. Vidare uttalade domstolen att det finns fall där ett handlande vid första anblick synes utgöra mer än ett brott men där det vid en närmare granskning visar sig att endast ett brott bör åtalas eftersom det innehåller alla de rekvisit som även det andra innehåller ("encompasses all the wrongs contained in the others"). Ett uppenbart exempel är en handling som utgör två brott, varav ett innehåller precis samma rekvisit som det andra brottet samt ytterligare ett rekvisit. Det kan enligt domstolen vidare finnas andra fall där de olika brotten endast överlappar något. Där olika brott som båda baseras på samma

gärning skall bedömas måste avgöras om de har samma väsentliga element ("whether or not such offences have the same essential elements").

Ett avgörande som går i motsatt riktning i förhållande till det nu nämnda är fallet *R.T. mot Schweiz*. I det fallet hade R.T. som kört onykter fått sitt körkort återkallat av det lokala vägkontoret och sedan i ett straffrättsligt förfarande dömts till böter och "suspended imprisonment" för rattfylleri. Enligt Europadomstolen utgjorde de tre olika av lagstiftningen förutsedda sanktionerna inte dubbelbestraffning.

Om sanktionerna riktas mot olika subjekt, en fysisk person respektive en juridisk person, står de inte i strid med dubbelbestraffningsförbudet enligt Europakonventionen. Det framgår av Europadomstolens beslut i fallet *Isaksen mot Norge* där domstolen inte lämnade tillstånd till prövning.²⁷

Vi har i tidigare avsnitt ansett att överträdelser som sanktioneras genom miljösanktionsavgifter bör betraktas som brott i Europakonventionens mening och att reglerna om miljösanktionsavgifter därför bör uppfylla konventionens krav i dessa avseenden.

Även om överträdelser som sanktioneras genom miljösanktionsavgifter är att betrakta som brott följer inte därmed med automatik att dubbelbestraffningsförbudet slår till och hindrar att miljösanktionsavgift och straff påförs för samma överträdelse. För att en konventionsstridig dubbelbestraffning skall föreligga måste konstateras att de väsentliga elementen i de båda överträdelserna sammanfaller. Av Europadomstolens uttalanden i målen mot Österrike framgår inte klart om med väsentliga element endast avses objektiva rekvisit eller om även subjektiva rekvisit ingår. Avgörandet Ponsetti och Chesnel ger onekligen stöd för att bedöma två förfaranden som tillåtna enligt konventionen där de objektiva rekvisiten är desamma men där det för ett brott krävs någon form av uppsåt och för ett annat inte finns sådant krav. Frågan är om detsamma gäller även oaktsamhet.

Det är vanskligt att säkert uttala sig om vad Europadomstolens avgöranden innebär när det gäller förbudet mot dubbelbestraffning. Vi har i principbetänkandet hänvisat till Högsta domstolens avgörande NJA 2000 s. 622. I det målet uttalar HD att uttrycket "i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat" ("in accordance with the law and penal procedure of that State") i

²⁷ Europadomstolens beslut den 2 oktober 2003 i mål 13596/02.

artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet gör att det inte finns utrymme för att tolka innehållet i artikeln i detta avseende autonomt. Det skulle betyda att det är klassificeringen i den interna nationella rättsordningen som avgör om det är fråga om en dubbelbestraffning eller ej. Av Europadomstolens praxis så som den har utvecklats på senare tid finns emellertid inget som tyder på att klassificeringen i den interna rättsordningen är av avgörande betydelse. Allt tyder snarare på att begreppen skall tolkas autonomt, dvs. att begreppet har en egen specifik betydelse i konventionen oberoende av de nationella rättsordningarna.

I propositionen till de nyligen införda ändringarna på skatte- och tullområdet resonerar regeringen kring om det utgör dubbelbestraffning enligt Europakonventionen att påföra skatte- eller tulltillägg för oriktiga uppgifter och dessutom döma för brott mot skatte- respektive smugglings- eller tullagstiftningen för samma uppgifter. Regeringen hänvisar till att skatte- och tulltillägg kan påföras utan hänsyn till om uppsåt eller oaktsamhet förelegat medan ansvar för brott kräver uppsåt eller oaktsamhet. Genom skillnaden i subjektiva rekvisit anser regeringen, vilket inte tillbakavisats av riksdagen, att de väsentliga elementen får anses skilja sig åt på så sätt att det inte utgör dubbelbestraffning att både påföra avgift och döma till ansvar. Lagrådet ifrågasatte denna ståndpunkt och menade att det endast fanns fog för denna hållning när det gällde straff för uppsåtliga brott och påförande av tull- eller skattetillägg. Enligt Lagrådet framstår det som mer tvivelaktigt vid ansvar för oaktsamhet. Detta gäller särskilt som befrielse från skattetillägg enligt förslaget skall medges i ett stort antal situationer där lämnandet av en oriktig uppgift varit ursäktlig. I realiteten ligger detta nära ett krav på att oaktsamhet skall föreligga för att skattetillägg skall utgå. Visserligen krävs det för straffansvar enligt skattebrottslagen att oaktsamheten är grov, men det framstår enligt Lagrådet inte som sannolikt att enbart detta förhållande skall anses medföra att de väsentliga elementen skiljer sig åt. Än mer dubiöst fann Lagrådet det vara när det gällde tullagstiftningen där det vid sidan av tulltillägg kan dömas för straff vid ”enkel” oaktsamhet.²⁸

Frågan om påförande av miljösanktionsavgift och straff för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken är att anse som en sådan dubbelbestraffning som strider mot konventionen kan komma att prövas i Högsta domstolens mål B 948-03 som i

²⁸ Prop. 2002/03:109 s. 332 f.

skrivande stund inte avgjorts (prövningstillstånd beviljades den 30 september 2003).

Att ha dubbla sanktioner – straff och miljösanktionsavgift – för samma gärning är betänkligt från Europakonventionssynpunkt. Vi anser att dubbla sanktioner inte bör förekomma. Inriktningen bör i stället vara att överträdelser sanktioneras med straff eller miljösanktionsavgifter eller på annat sätt. Det kan dock inte helt uteslutas att en överträdelse som är belagd med miljösanktionsavgift även skulle kunna utgöra ett brott. Vi bedömer att risken är störst för att så skall kunna ske när det gäller de centrala brotten mot miljön; för de andra brotten bör den straffbara gärningen vara så avgränsad att risken är liten att sådana överträdelser också skulle vara belagda med miljösanktionsavgift. Situationen är på denna punkt helt olik vad som gäller för skattetillägg och tulltillägg där de objektiva förutsättningarna för tillägg och straff helt sammanfaller.

Även om konflikt med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning i princip inte bör uppstå menar vi att regelverket bör göra det möjligt att mildra verkningarna av dubbla sanktioner om detta ändå skulle aktualiseras. Om samma handlande trots allt skulle medföra att både miljösanktionsavgift och straff kan dömas ut på ett sätt som uppfattas som orimligt bör detta kunna åtgärdas. I de situationer när miljösanktionsavgift kan påföras skall en åtalsprövning ske enligt 29 kap. 11 § miljöbalken om ett straffrättsligt förfarande skulle aktualiseras. De fall då en överträdelse bedöms vara sådan att åtal skall väckas trots att miljösanktionsavgift kan utgå bedömer vi vara få. I en sådan situation kan vid domstillfället antingen beslut ha fattats om miljösanktionsavgift eller inte. Har miljösanktionsavgift påförts kan domstolen inom ramen för straffmätningen beakta detta enligt 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken. Om däremot straff utdöms först och frågan om miljösanktionsavgift skall tas ut uppkommer därefter finns i regelverket nu ingen möjlighet att beakta det faktum att straff påförts. Antalet sådana fall bedömer vi vara mycket få. Det beror på att antalet fall då dubbla sanktioner kan förekomma enligt regelverket bör vara få, att åtalsprövningsregeln torde utesluta åtal i många av de fall där den situationen trots allt uppstår och slutligen att miljösanktionsavgift som regel påförs så snabbt att denna fråga kommer att prövas innan det är aktuellt att påföra straff. I dessa sällan förekommande situationer bör dock regelverket ge möjlighet att när miljösanktionsavgift skall beslutas ta hänsyn till om ett straff påförts. Detta behandlar vi i avsnittet 3.6 om befrielsegrunder.

3.3 Avgifternas syfte och konstruktion samt förhållande till straff

Slutsatser

Miljösanktionsavgifter bör användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga. Miljösanktionsavgift bör inte användas som en förstärkning av straffet utan som ett alternativ till det. Systemet med miljösanktionsavgifter skall vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat. Det betyder att det skall vara enkelt att konstatera att en överträdelse begåtts och att bestämma vilket belopp som skall påföras vid varje enskilt tillfälle.

Miljösanktionsavgift är en administrativ ekonomisk sanktion vars huvudsakliga syfte är att verka repressivt och därmed bidra till att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet.²⁹ Frågan är för vilka typer av överträdelser miljösanktionsavgifterna skall användas och hur de skall fungera i förhållande till andra sanktionsformer och ingripanden från myndigheternas sida.

Ett tidigt försök att använda ekonomiska sanktioner som styrmedel på miljöområdet gjordes på 1980-talet. I miljöskyddslagen infördes regler om miljöskyddsavgifter. Tanken bakom miljöskyddsavgiften var att eliminera den ekonomiska fördel som en överträdelse av vissa regler eller villkor medförde. De överträdelser som i första hand avsågs var olika former av överutsläpp från tillståndsprövade anläggningar, t.ex. då verksamhetsutövaren underlåtit att skaffa viss utrustning eller utformat processen på ett felaktigt sätt och därigenom fått en ekonomisk fördel. Miljöskyddsavgiften var tänkt som ett komplement till straffreglerna som fanns parallellt med dessa och skulle utgöra ett incitament för verksamhetsutövaren att öka driftssäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar. Som vi redovisade i principbetänkandet Miljöbalken under utveckling kom denna sanktionsform inte till användning i någon större utsträckning och får anses vara ett misslyckat försök att använda ett ekonomiskt styrmedel.³⁰

Mot bakgrund av denna erfarenhet utformades reglerna om miljösanktionsavgifter, som i miljöbalken kom att ersätta miljöskyddsavgiften, på ett annat sätt. Kravet på ekonomisk fördel bedömdes

²⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 535.

³⁰ SOU 2002:50 s. 212 f.

inte vara effektivt utan avgiften gjordes om till en repressiv sanktion som skulle verka styrande och påverka beteendet så att miljöreglerna efterlevdes noggrant.³¹ När det gäller vilken typ av överträdelser som omfattades, uttalades att det är beroende av möjligheten att konstatera överträdelsen, men även andra överväganden hade betydelse som t.ex. vilken styreffekt avgiften kunde förväntas få. De kriterier som anges i punkterna i 30 kap. 1 § första stycket miljöbalken diskuterades också. Underlåtenhet att söka tillstånd och göra anmälningar angavs som exempel liksom åsidosättande av själva tillståndet eller av villkor.³² Det fördes dock inget resonemang om hur miljösanktionsavgifter skulle användas i förhållande till överträdelsens allvar och straffvärde. Den slutsats som kan dras av de exempel som diskuterades samt de överträdelser som så småningom kom att föras in i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter är, att även överträdelser med relativt högt straffvärde som omfattade centrala förpliktelser på miljöområdet skulle kunna föranleda miljösanktionsavgift. Miljösanktionsavgifter kunde också till en början utgå helt parallellt med straff. Både miljöskyddsavgift och miljösanktionsavgift kan sägas ha utgjort en förstärkning av straff eftersom de i vart fall till en början kunde utgå vid sidan om straffet. Den 1 september 2003 infördes en åtalsprövningsregel som syftar till att åtal endast undantagsvis skall väckas för överträdelser av bestämmelser som omfattas av miljösanktionsavgift. Därmed togs ett första steg bort från synen på miljösanktionsavgifter som en förstärkning av straffet.

I praktiken har systemet kommit att utvecklas något annorlunda än vad som förutsattes i propositionen. Åsidosättande av tillstånd eller villkor i meddelade tillstånd fördes fram som en kategori av överträdelser som borde kunna beläggas med sanktionsavgift och anges också i lagtexten i 30 kap. 1 § första stycket 3 som ett sådant exempel. Det har dock visat sig vara svårt att konstruera miljösanktionsavgifter för sådana överträdelser. De bestämmelser i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgift där det läggs fast vad som skall vara belagt med miljösanktionsavgift innehåller ett spektrum av olika typer av överträdelser. I ena änden av spektret finns mindre allvarliga överträdelser av administrativ karaktär, såsom underlåtenhet att lämna uppgifter, föra journaler och göra vissa enklare typer av anmälningar. I den andra änden finns relativt allvarliga överträdelser som typiskt sett har ett högt straffvärde.

³¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 535 och SOU 1996:103 del 1 s. 598.

³² A. prop. s. 536 f.

Underlåtenhet att söka tillstånd till s.k. A- eller B-verksamhet³³, avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller att i strid med förbud genomföra markavvattning är exempel på sådana överträdelse. Både behovet av att ha enklare sanktioner för mindre allvarliga överträdelse och straffskärpande åtgärder för allvarligare överträdelse har sökts tillgodoses.

När det nu är dags att se över systemet med miljösanktionsavgifter är den centrala frågan hur avgifterna skall användas och för vilken typ av överträdelse. Vi har i vårt principbetänkande konstaterat att syftet med miljösanktionsavgiften huvudsakligen är detsamma som med straffet; att genom hot om repression ha en preventiv verkan och därigenom öka efterlevnaden av reglerna.³⁴ Att införa ett administrativt system som söker kompensera de brister det straffrättsliga systemet har – t.ex. svårigheter att sanktionera överträdelse inom näringsverksamhet – framstår som principiellt tveksamt. Om det finns problem med att straffa överträdelse som begåtts inom näringsverksamhet bör dessa företrädesvis lösas inom det straffrättsliga regelverket. Inom straffrätten finns möjlighet att använda t.ex. reglerna om företagsbot och värdeförverkande.³⁵ Är dessa regler inte tillräckligt effektiva bör förändringar göras där. Det är inte lämpligt att med ett så pass schabloniserat instrument som miljösanktionsavgifter försöka fylla de två olika syftena att både vara en mindre ingripande form av sanktion och samtidigt förstärka repressionen vid straff.

Vid överväganden om hur en förpliktelse skall sanktioneras är som vi framhållit i tidigare betänkande³⁶ en utgångspunkt de kriterier för nykriminalisering som Åklagarutredningen –90 satt upp och som senare riksdag och regering ställt sig bakom. Miljösanktionsavgift är ett alternativ till straff och bör därför jämte andra alternativa sanktioner övervägas. Straff bör användas när sådana alternativ inte står till buds eller det krävs på grund av gärningens allvar.

Det finns helt tydligt ett behov av en form av sanktion för överträdelse av mindre allvarlig karaktär som inte löper parallellt med straffet utan som är ett alternativ till detta. Som vi pekat på fyller en del av miljösanktionsavgifterna redan i dag denna funktion. Vi anser att det finns behov av att föra över fler mindre allvarliga

³³ A- och B-verksamheter är vissa typer av miljöfarliga verksamheter, se 5 § och bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

³⁴ SOU 2002:50 s. 236.

³⁵ Se avsnitt 4.6.1.

³⁶ SOU 2002:50 s. 231.

överträdelser från straffrätten till det administrativa förfarandet som miljösanktionsavgiften innefattar.

Vi menar därför att miljösanktionsavgifterna i första hand bör användas för överträdelser som är mindre allvarliga. Överträdelser av centrala förpliktelser på miljörettens område med sådant straffvärde att de bedöms behöva sanktioneras med straff bör inte kunna leda till miljösanktionsavgift. I avsnitt 3.2 har vi anfört att dubbla sanktioner – straff och miljösanktionsavgift – inte bör förekomma för samma gärning. Miljösanktionsavgift bör således inte användas som en förstärkning av straffet utan som ett alternativ till det. När sanktioner skall införas bör övervägas om sanktionering skall ske antingen genom straff eller genom miljösanktionsavgift. Det kan hända att det i något enskilt fall inte är möjligt att fullt ut i regelverket åstadkomma denna separation mellan straffbara överträdelser och sådana som kan föranleda miljösanktionsavgift. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 3.6 om befrielsegrunder.

Vi kan således se en utveckling av synen på ekonomiska styrmedel på miljörettens område från miljöskyddsavgifterna som sökte undanröja ekonomiska incitament att begå handlingar som stred mot föreskrifter och beslut och som avsågs användas jämte straffet, till miljösanktionsavgifter där kravet på ekonomisk fördel slopats men som till en början omfattade ambitionen att täcka in även överträdelser av centrala och högst straffvärda överträdelser. Ett tredje steg togs i och med införandet av åtalsprövningsregeln som syftar till att undvika dubbla sanktioner för mindre allvarliga förseelser. Ett fjärde steg bör nu tas genom att renodla miljösanktionsavgifterna till en sanktion för mindre allvarliga överträdelser och som inte skall användas vid sidan av straffsanktioner för att förstärka straffet.

De överträdelser som lämpar sig för miljösanktionsavgifter bör vara sådana att de inte bedöms vara så allvarliga att de behöver sanktioneras med straff. Det gäller sådana gärningar eller underlåtenheter som inte direkt kan medföra risker för skador på människors hälsa eller miljön eller som inte av andra skäl är helt centrala för samhällets kontroll till skydd för människors hälsa och miljön.

Systemet med miljösanktionsavgifter skall vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat. Det betyder att det skall vara enkelt att konstatera att en överträdelse begåtts och bestämma vilket belopp som skall påföras vid varje enskilt tillfälle. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar skall vara litet och beloppet skall bestämmas

enligt en fastställd tariff.³⁷ Detta gäller redan i dag och vi ser ingen anledning att föreslå någon förändring på denna punkt. Utrymmet för bedömningar bör dock i viss begränsad utsträckning utökas (se avsnitt 3.6).

De förutsättningar som anges i 30 kap. 1 § första stycket 1–3 miljöbalken behöver kompletteras på två punkter. Även överträdelser av förpliktelser som föreskrivs i förordningar från EG bör kunna sanktioneras med miljösanktionsavgift. Dessutom gör utformningen av punkterna 1–3 att överträdelser av förpliktelser i balken endast kan sanktioneras genom miljösanktionsavgift om de gäller underlåtenhet att söka tillstånd eller göra anmälan. Det bör vara möjligt att införa miljösanktionsavgifter även för överträdelser mot andra bestämmelser i balken.

I våra fortsatta överväganden utgår vi från de grunder som nu redovisats. Om miljösanktionsavgifter i stället skall användas för att beivra mera allvarliga överträdelser måste systemet övervägas utifrån andra utgångspunkter. Det kan leda till andra ställningstaganden i frågorna om vad som bör krävas i subjektivt hänseende, dvs. om t.ex. uppsåt eller oaktsamhet skall krävas för att avgift skall kunna tas ut, och i vilken utsträckning befrielse från avgift skall ges. Det kan också leda till andra slutsatser i frågan om vem som skall besluta om påförande av miljösanktionsavgift.

3.4 Vem skall besluta om avgift?

Slutsats

Tillsynsmyndigheterna bör även fortsättningsvis besluta om miljösanktionsavgifter.

Utgångspunkten är att miljösanktionsavgiftssystemet skall bygga på enkla och schabloniserade regler men att dessa samtidigt skall ge utrymme för en viss nyanserad bedömning av om avgift skall utgå. Också fortsättningsvis skall möjligheterna att påföra miljösanktionsavgift begränsas till de slag av överträdelser som regeringen föreskrivit och fastställt avgift för. Överträdelserna kommer att liksom nu preciseras med angivande av avgiftsbelopp. Även om vi föreslår

³⁷ Jämför prop. 1997/98.45 del 1 s. 539 ff. och s. 543.

en viss utvidgning av möjligheten att befrias från att betala miljösanktionsavgift innebär det inte att utrymmet för skönsmässiga bedömningar ökar i någon stor utsträckning (se avsnitt 3.6).

I dag är det tillsynsmyndigheterna som beslutar om miljösanktionsavgifter. Avgifterna är avsedda att användas som ett verktyg i tillsynsverksamheten när en överträdelse upptäcks. En ordning där tillsynsmyndigheterna beslutar om miljösanktionsavgifter har stora fördelar. Samma myndighet upptäcker överträdelsen, utreder den och beslutar om sanktionsavgift. Det ger bäst förutsättningar för ett snabbt och effektivt sanktionsavgiftssystem.

Just de olika rollerna för tillsynsmyndigheterna förs ibland fram som argument mot att de beslutar om miljösanktionsavgift. Argumentationen utgår från att en viktig del i tillsynsarbetet ligger i att skapa ett förtroendefullt förhållande till verksamhetsutövare och andra och att det ligger en motstridighet i detta och den omständigheten att tillsynsmyndigheten skall besluta om sanktionsavgifter då den upptäcker överträdelser.

Det är inte helt lätt att förstå denna argumentation. I en tillsynsmyndighets uppgifter ligger rådgivande och upplysande arbete. En annan viktig del av tillsynen utgörs av kontroll och beslut om åtgärder för att åstadkomma rättelse då regler inte följs. En tillsynsmyndighet har i tillsynsarbetet en mängd olika verktyg att ta till. Den kan t.ex. besluta om förbud mot fortsatt drift av en verksamhet. De beslut en tillsynsmyndighet fattar kan således för en verksamhetsutövare vara väl så ingripande, och i vissa fall betydligt mer ingripande, än ett beslut om miljösanktionsavgift. Därför är det knappast motiverat att på den grunden lyfta bort just beslutsbefogenheterna vad gäller miljösanktionsavgifter från tillsynsmyndigheterna. Tvärtom finns som anförts fördelar med att tillsynsmyndigheterna förfogar över även detta verktyg.

Bör då av andra skäl tillsynsmyndigheternas olika roller skiljas och i vissa delar läggas över på andra, t.ex. av rättssäkerhetsskäl? Tillsynsmyndigheternas funktion i systemet med miljösanktionsavgifter innebär att de har såväl den utredande som beslutande rollen. Det viktiga från rättssäkerhetssynpunkt är att det finns möjlighet att få miljösanktionsavgiften prövad av domstol. Att rättssäkerhetsskäl i dessa fall skulle kräva att utredande och beslutande roller särskiljs finns det emellertid inte något stöd för.

I praktiken innebär den ordning som nu gäller att den övervägande delen av miljösanktionsavgifter beslutas av kommuner. Kommunernas roll som tillsynsmyndigheter har diskuterats i olika

sammanhang, även i samband med införandet av miljöbalken.³⁸ Frågan om tillsyn generellt – dvs. inte endast tillsyn på miljöområdet – är föremål för utredning.³⁹ Det finns inte anledning att i detta sammanhang ta upp den generella frågan om vem som skall ha tillsynsansvar och om kommunerna som tillsynsmyndigheter. Däremot kan det finnas anledning att närmare diskutera kommunernas roll som beslutsfattare just i frågor om miljösanktionsavgifter.

En invändning man kan ha mot kommunerna som beslutsfattare hänger samman med att kommunerna styrs av politiskt tillsatta ledamöter. Det kan framstå som olämpligt att sanktioner som miljösanktionsavgifter beslutas av kommunalpolitiker. Andra problem hänger samman med kompetens- och resursfrågor. I många kommuner saknas juridisk kompetens. Systemet med miljösanktionsavgifter tar också stora resurser i anspråk.

Vilka alternativ finns då till kommunerna som beslutsmyndighet? I vart fall två andra tänkbara alternativ kan övervägas: länsstyrelser eller domstolar.

Länsstyrelsealternativet skulle kunna innebära att beslut om miljösanktionsavgifter fattas av de miljöprövningsdelegationer som är knutna till länsstyrelserna. Fördelarna med att flytta beslutsfattandet till länsstyrelsenivå är att det innebär färre beslutsmyndigheter och därmed bättre förutsättningar för att bygga upp kompetens och för att likvärdiga bedömningar görs. I ett rätts-säkerhets- och Europakonventionsperspektiv torde det dock inte vara någon nämnvärd skillnad mellan kommunerna och länsstyrelserna som beslutsfattare. Rätts säkerhetskraven i Europakonventionen förutsätter att domstolsprövning kan ske och de krav som måste ställas då besluten i första instans fattas av administrativ myndighet torde i huvudsak se likadana ut oavsett om denna myndighet är en kommun eller en länsstyrelse. Om länsstyrelserna skall besluta om miljösanktionsavgifter även i de fall kommunerna är tillsynsmyndigheter förutsätter det att kommunerna anmäler upptäckta överträdelser till länsstyrelserna. För kommunernas del innebär det att de inför en sådan anmälan förmodligen får lägga ned i stort sett samma arbete, tid och resurser som om de själva skulle besluta om avgift. Det skulle således knappast innebära någon lättnad för kommunerna. Däremot skulle systemet som helhet bli mer tungrovt genom att en ny beslutsnivå byggs in. Mot bakgrund

³⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 496 f.

³⁹ Se Tillsynsutredningens betänkande Statlig tillsyn SOU 2002:14, samt tilläggsdirektiv till denna utredning, dir. 2003:70.

av att fördelarna från rättssäkerhetssynpunkt med att flytta över beslutsfattandet från kommunerna till länsstyrelserna är förhållandevis små uppväger de knappast nackdelarna i effektivitetshänseende.

En ordning där besluten om miljösanktionsavgifter fattas av miljödomstolarna efter ansökan från tillsynsmyndigheterna förefaller vara den som skapar bäst rättssäkerhetsgarantier. Även detta innebär dock ett mer tungrott och ineffektivt system än då besluten fattas direkt av tillsynsmyndigheterna. Det kan på goda grunder ifrågasättas om det inte skulle kullkasta själva idén bakom och syftet med miljösanktionsavgiften som en snabb reaktion från samhällets sida på förseelser. Miljösanktionsavgiftens roll som snabbt och effektivt styrmedel förutsätter att avgiften påförs i nära anslutning till upptäckten av överträdelsen. Om alla dessa ärenden skall prövas av domstol kommer handläggningen att ta längre tid än i dag, också i de fall då den som anspråket riktas mot erkänner överträdelsen och är villig att betala. Miljösanktionsavgiften skall visserligen jämföras med straff när det gäller viktiga rättssäkerhetsfrågor. Det finns dock skillnader mellan straff och miljösanktionsavgifter som motiverar att dessa behandlas på ett annat sätt än enligt förfarandet då det handlar om straff. Miljösanktionsavgifterna är enligt vårt förslag avsedda för enkla och lättbedömda överträdelser där överträdelsens allvar inte kräver straff.

Vid en sammanvägning av argumenten för och emot tillsynsmyndigheter som beslutsfattare i miljösanktionsavgiftsärenden överväger fördelarna med att ha kvar den ordning som gäller i dag. Tillsynsmyndigheterna bör således även fortsättningsvis besluta om miljösanktionsavgifter. De överväganden som nu gjorts avser som anförts endast frågan om befogenheten att besluta om miljösanktionsavgift bör ligga kvar hos tillsynsmyndigheterna. Det görs inte några överväganden i frågan om vem som bör ha tillsynsansvar.

Det har funnits problem med vissa tillsynsmyndigheters tillämpning av bestämmelserna om miljösanktionsavgifter. Framförallt har problemen avsett vissa kommunala tillsynsmyndigheter. Situationen har dock förbättrats allteftersom kunskapen om regleringens innebörd ökat. Det kan ändå finnas anledning att göra vissa påpekanden.

Det är viktigt att understryka att kommunerna då de avgör frågor om miljösanktionsavgifter har att tillvarata allmänna intressen och att de inte i dessa fall skall eller får ta hänsyn till särskilda kommunala intressen.⁴⁰ Det finns således inte utrymme för att låta kommunal-

⁴⁰ Wennergren, Bertil, Offentlig förvaltning som fullgörs av ledamöter i kommunala nämnder i Festskrift till Fredrik Sterzel, 1999 s. 422. Se även Svea hovrätts dom 2003-04-07 i mål B 3204-02.

politiska överväganden styra frågan om miljösanktionsavgifter skall påföras eller inte. Grundläggande rättssäkerhetskrav måste beaktas, däribland intresset av en enhetlig rättstillämpning. Det finns ett antal kommuner som ännu inte har fattat något beslut om miljö-sanktionsavgift (se bilaga 2). Det är självklart inte förenligt med kravet på likabehandling om man i vissa kommuner över huvudtaget inte riskerar att påföras miljösanktionsavgift för överträdelser.

Tillsynsmyndigheterna ansvarar för att erforderlig kompetens för prövning och beslutsfattande finns. De tillsynsmyndigheter som inte själva direkt har den efterfrågade kompetensen kan enligt 26 kap. 7 § miljöbalken efter överenskommelse med annan tillsynsmyndighet utnyttja kompetensen där.⁴¹ I ärenden som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt finns möjlighet att delegera rätten att besluta om miljösanktionsavgift till en tjänsteman (6 kap. 33 och 34 §§ kommunallagen).

De jävsproblem som kan föreligga i frågor om drift och tillsyn, dvs. då kommunen skall utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs i egen regi, är reglerade dels genom 3 kap. 5 § kommunallagen, dels genom den nyligen ändrade 6 kap. 25 § kommunallagen. Det är således klarlagt att jäv föreligger om drift och tillsyn över kommunal verksamhet utövas av samma nämnd eller av samma personer inom en kommunal nämnd eller förvaltning.

Föreläggande i stället för beslut om avgift?

Det kan övervägas om möjligheterna att få frågan prövad av domstol bör förutsätta ett överklagande av beslutet eller om någon annan ordning bör gälla. Ett alternativ till överklagande är ett system där tillsynsmyndigheterna i stället för att som i dag besluta om en sanktionsavgift förelägger adressaten en miljösanktionsavgift för godkännande. Godtar denne föreläggandet innebär det att ett slutgiltigt beslut om miljösanktionsavgift har kommit till stånd, medan i annat fall frågan får hänskjutas till domstol. Ett sådant system påminner om åklagarmyndigheternas hantering av strafförelägganden. Det finns i och för sig ingenting i Europakonventionen eller i Europadomstolens praxis som kräver en övergång till en sådan ordning och det kan inte heller anses oundgängligen påkallat av rättssäkerhetsskäl. En sådan ordning skulle emellertid kunna synas mer tilltalande från den enskildes synpunkt.

⁴¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 316.

Endast i det fall denne godtar miljösanktionsavgiften är då tillsynsmyndigheten beslutsfattare. I samtliga fall av bestridande får frågan i stället prövas av domstol.

Föreläggandemodellen innebär ett slags mellanting mellan den ordning där tillsynsmyndigheterna beslutar och överklagande sker till domstol och den ordning där tillsynsmyndigheterna ansöker hos domstol om att miljösanktionsavgift skall utdömas. Till skillnad från vad som gäller vid överklagande måste i en ordning med föreläggande tillsynsmyndigheten agera för att föra frågan till domstol om den som anspråket riktas mot bestrider eller förhåller sig helt passiv. Det innebär ett administrativt merarbete för tillsynsmyndigheterna som måste följa upp förelägganden och agera i de fall föreläggandet inte godtas. I förhållande till en ordning med överklagande torde det bli fler fall som förs till domstol. Hur mycket mer arbete det handlar om är beroende av hur många som kommer att bestrida eller förhålla sig helt passiva. Vi har inte sett att det finns så stora vinster med föreläggandemodellen att det är befogat att införa ett sådant system som är mer komplicerat än nuvarande och som renderar en hel del merarbete och därmed ianspråktagande av resurser för myndigheterna.

3.5 Vem skall kunna påföras avgift?

Förslag

Begränsningen i 30 kap. 1 § miljöbalken att endast näringsidkare kan påföras miljösanktionsavgift tas bort. Vilka aktörer som skall kunna påföras olika slag av miljösanktionsavgifter preciseras i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter.

Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken är det endast näringsidkare som kan åläggas att betala miljösanktionsavgift. I förarbetena sägs att uttrycket näringsidkare har samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen, exempelvis i 1 § bokföringslagen. Vidare sägs att i begreppet näringsidkare inräknas kommuner som bedriver verksamhet som omfattas av balken.⁴²

⁴² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 314.

Rättstillämpningen kring uttrycket näringsidkare har lett till resultat som lagstiftaren knappast har åsyftat och som inte är tillfredsställande. Miljööverdomstolen har i ett par avgöranden funnit att begränsningen till näringsidkare innebär att miljösanktionsavgift inte kan tas ut av en kriminalvårdsanstalt eller av ett sjukhus som drivs av landstinget, eftersom driften av dessa anläggningar inte ansetts innebära näringsverksamhet.⁴³ I miljödomstolarnas tillämpning finns fall där en kyrklig samfällighet respektive en kommun som driver en skola bedömts inte vara näringsidkare och därmed inte kunde påföras avgift. En ekonomisk förening som driver en friskola ansågs i ett annat fall som näringsidkare och kunde påföras miljösanktionsavgift. Vi ifrågasätter om det är en lämplig ordning att överträdelser som begås av vissa aktörer, t.ex. stat och kommuner, i vissa fall, skall vara befriade från miljösanktionsavgifter, samtidigt som den näringsidkare som driver samma typ av verksamhet kan påföras avgifter.

Till följd av vår uppfattning att straffbestämmelserna behöver förtydligas och att straff skall reserveras för förfaranden som är klart straffvärda bör viss avkriminalisering ske.⁴⁴ Vi har föreslagit att en hel del mindre allvarliga förseelser bör sanktioneras med miljösanktionsavgift i stället för som i dag med straff. Härigenom finns det ytterligare skäl att överväga frågan om av vem miljösanktionsavgift skall kunna tas ut. Om exempelvis straff inte skall kunna dömas ut vid försenat ingivande av köldmedierapporter är det viktigt att förseelserna sanktioneras på annat sätt. Bestämmelser om att miljösanktionsavgift skall betalas vid sent ingivande av nämna rapporter kommer med nuvarande regler endast att drabba näringsidkare. Reglerna om skyldighet att lämna rapporterna gäller dock även för andra grupper än näringsidkare, t.ex. vissa statliga och kommunala myndigheter. En avkriminalisering skulle vid detta förhållande kunna innebära att sanktionsmöjligheten mot vissa verksamhetsutövare försvinner helt.

Vi anser att det inte finns någon anledning att i lagtexten begränsa den krets av personer som kan påföras miljösanktionsavgift. Vi menar också att det finns en del överträdelser som i dag är sanktionerade med straff som i stället bör bli belagda med miljösanktionsavgift och som även enskilda kan göra sig skyldiga till. Även personer som inte bedriver näringsverksamhet bör således i vissa fall skall kunna påföras miljösanktionsavgift. I den mån dessa

⁴³ Miljööverdomstolens domar DM 27 och DM 28, båda den 21 maj 2001.

⁴⁴ Se tidigare betänkande SOU 2002:50 s. 234 f.

begår överträdelser som typiskt sett bör sanktioneras med avgift finns det ingen anledning att som i nuvarande lagstiftning generellt undanta dem. Det finns nu på ett annat sätt än när miljöbalken infördes erfarenhet av systemet med miljösanktionsavgifter. Som framgår av det följande är risken liten för att enskilda kommer att påföras avgift för alldagliga händelser där det skulle uppfattas som stötande. Denna risk synes ha varit skälet för att införa begränsningen att endast näringsidkare kan påföras avgift.⁴⁵

När en överträdelse skall sanktioneras bör det finnas möjlighet att reglera detta antingen genom straff eller genom miljösanktionsavgift. Det bör gälla även för sådana överträdelser som kan begås av enskilda. I samband med att en ny miljösanktionsavgift införs och ändringar sker i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter skall således övervägas om det är lämpligt att avgiften även kan drabba enskilda och vilka belopp som i så fall är lämpliga.

Merparten av de typer av överträdelser som i dag är belagda med miljösanktionsavgift kommer inte att kunna drabba enskilda personer som inte bedriver näringsverksamhet. Överträdelserna förutsätter ofta att någon form av näringsverksamhet bedrivs. Miljörapporter skall t.ex. ges in av den som bedriver sådan miljöfarlig verksamhet som är så kallad A- eller B-verksamhet. Skyldigheter enligt vissa av Naturvårdsverkets föreskrifter riktar sig till specifika typer av anläggningar som pappersfabriker och större förbrännings- eller avloppsreningsanläggningar. Miljösanktionsavgifter för överträdelser av sådana föreskrifter kommer inte att kunna drabba enskilda även om det nuvarande kravet att överträdelserna skall ha skett av en näringsidkare tas bort.

Som exempel på överträdelser för vilka enskilda bör kunna påföras avgift i stället för straff kan nämnas underlåtenhet att söka tillstånd för eller anmäla enskilda avlopp och vissa värmepumpar. Det kan också finnas andra exempel på överträdelser av regler för verksamheter som medför risker och där det inte finns skäl att göra skillnad mellan enskilda och näringsidkare. Det är t.ex. rimligt att den som har en kylanläggning med sådana mängder köldmedium att reglerna om kontroll och rapporteringsskyldighet gäller enligt den så kallade köldmediekungörelsen, skall följa reglerna och kunna träffas av sanktion vid överträdelse oavsett om det är en enskild, en offentlig aktör eller en näringsidkare som innehar kylanläggningen.

⁴⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 536 där det anges att det inte är rimligt att ålägga var och en ett strikt ansvar för handlingar i det dagliga livet.

Det bör inte heller finnas någon ökad risk för dubbla sanktioner genom att kravet på att överträdelse skall ha begåtts av näringsidkare slopas. Det subjekt som begått överträdelsen skall påföras avgift. Har en överträdelse skett i näringsverksamhet som bedrivs av en juridisk person skall den juridiska personen påföras avgiften – något subsidiärt personligt ansvar införs inte genom att näringsidkarbegreppet tas bort. Bedrivs verksamheten i form av enskild firma skall självfallet endast ett subjekt påföras avgift – situationen blir då densamma som i dag.

Den lägsta möjliga miljösanktionsavgiften har den 1 september 2003 sänkts till 1 000 kr. Genom denna sänkning har det blivit möjligt att gradera avgifterna på sätt som behövs då även enskilda skall kunna drabbas. Vi föreslår också att möjligheten att meddela befrielse från avgift skall utökas något.⁴⁶

Vi menar att frågan om vem avgifterna skall kunna påföras måste regleras på ett mer nyanserat sätt i bestämmelserna än vad som sker i dag. Vid utformningen av respektive miljösanktionsavgift i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter bör övervägas om några undantag skall göras. Den krets som skall kunna åläggas miljösanktionsavgift kan preciseras i bilagan och härigenom anpassas till behoven i de enskilda fallen för respektive överträdelse. Vid vissa avgifter kan det exempelvis bli aktuellt att ange att avgiftsskyldigheten skall kunna påföras alla utom fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet. Vid andra avgifter är kanske en lämplig lösning att ange att de gäller endast vid vissa typer av verksamheter varför enskilda inte berörs annat än om de bedriver den angivna verksamheten. Det kan givetvis i en del fall anses lämpligt att avgiften även i fortsättningen endast gäller näringsidkare. En annan variant kan vara att näringsidkare samt stat, kommun och landstingskommuner skall kunna påföras avgift. Lösningarna kan således skraddarsys. Detta ställer krav på utformandet av bilagan till förordningen. Regeringen har givit Naturvårdsverket i uppdrag att se över bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter. Även en revision av vilka subjekt som bör påföras olika avgifter behöver göras.

För överträdelse som begås vid myndighetsutövning bör inte miljösanktionsavgift utgå. Det får anses följa av allmänna principer. I praktiken torde denna situation vara ytterst sällsynt.

⁴⁶ Se avsnitt 3.6

3.6 Befrielse från avgift

Slutsatser och förslag

De nuvarande reglerna om befrielse från miljösanktionsavgift ger inte utrymme för annat än en mycket restriktiv tillämpning. För att med säkerhet uppfylla kraven i Europakonventionen bör möjligheterna att i det enskilda fallet befria från avgift utvidgas något. Vi föreslår därför att det blir möjligt att inte ta ut avgift när särskilda skäl föreligger. För att bibehålla ett enkelt system med begränsat utrymme för bedömningar i enskilda fall bör inte någon möjlighet till partiell jämkning införas.

Miljösanktionsavgift skall tas ut av den som överträtt någon av de regler som anges i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgift. Ansvar är strikt. Det betyder att avgift skall tas ut även om uppsåt eller oaktsamhet inte föreligger. Det finns dock ett utrymme för beslutande myndighet att underlåta att ta ut avgift trots att en överträdelse kunnat konstateras. Miljösanktionsavgift skall enligt 30 kap. 1 § tredje stycket andra meningen miljöbalken inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Frågan är om detta utrymme är alltför snävt och om det bör utvidgas för att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav.

Flera av Europakonventionens principer och krav kan få betydelse för utformningen av regler som gör det möjligt att inte ta ut avgift när överträdelser har konstaterats. Oskuldspresumtionen kräver en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning i varje enskilt fall. Proportionalitetsprincipen kräver att avgiften inte står i uppenbart missförhållande till överträdelsen. Kravet på rättegång inom skälig tid innebär en gräns för hur lång tid som får gå mellan en anklagelse och slutligt beslut om avgift. Förbudet mot dubbelbestraffning kan medföra att andra sanktioner som påförts till följd av samma överträdelse kan behöva beaktas vid beslut om miljösanktionsavgift. Reglerna om befrielse kan ha betydelse för att dessa krav uppfylls och bidra till att regelverket som helhet inte strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

3.6.1 Nuvarande utrymme för befrielse

Nuvarande regler ger endast ett mycket begränsat utrymme att inte ta ut miljösanktionsavgift när förutsättningar i övrigt föreligger för att avgift skall utgå. Enligt 30 kap. 1 § tredje stycket andra meningen miljöbalken skall miljösanktionsavgift inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. I förarbetena nämns som exempel på detta att överutsläpp skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket inte varit möjligt att kontrollera, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen.⁴⁷ Dessa exempel rör uppenbarligen förhållanden som ligger helt utanför den handlandes kontroll och som han eller hon helt saknat möjlighet att påverka. I övrigt har framhållits att det så långt möjligt bör undvikas att skönsrättsliga bedömningar byggs in i systemet.⁴⁸ Bestämmelser som medför att olika former av bedömningar skall göras, t.ex. om överträdelsen är ringa, har därför undvikits. I förarbetena anförs också att det faktum att en näringsidkare vidtagit rättelse inte påverkar möjligheten att påföra avgift. Så snart de i 30 kap. 1 § miljöbalken angivna förutsättningarna har uppkommit skall miljösanktionsavgift påföras även om förutsättningarna har upphört innan beslut meddelas.⁴⁹

Några vägledande avgöranden från Miljööverdomstolen där domstolen uttalat sig om hur begreppet uppenbart oskäligt skall tolkas finns inte. Underrätternas rättstillämpning synes vara strikt och utrymmet för befrielse från avgift på grund av att det vore uppenbart oskäligt att påföra sådan får uppfattas som litet.⁵⁰ I Naturvårdsverkets allmänna råd skrivs att som skäl för att inte påföra avgift bör tillsynsmyndigheten inte godta bristande betalningsförmåga hos näringsidkaren.⁵¹ Det påpekas också att rättegångsbalkens regler om laga förfall bör användas som en utgångspunkt för bedömningen, om näringsidkaren påstår sig inte ha haft möjlighet att uppfylla krav i författning på viss prestation. I frågan om påståenden om sjukdom hos näringsidkaren bör godtas som skäl för att inte påföra avgift, bör enligt de allmänna råden tillsynsmyndigheten beakta förhållandena hos näringsidkaren och ställa

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 315.

⁴⁸ A. prop. del 1 s. 540.

⁴⁹ A. prop. del 2 s. 316.

⁵⁰ Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift, Handbok med allmänna råd Naturvårdsverket 2001:1, utgåva 2 2003, s. 54 f.

⁵¹ Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 kap. miljöbalken och till förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter; NFS 2000:10.

högre krav på en juridisk person med flera anställda än på en näringsidkare med någon enstaka eller inga anställda.

3.6.2 Europakonventionens krav

Vissa av Europakonventionens rättssäkerhetsprinciper har betydelse för hur stort utrymmet för befrielse från miljösanktionsavgift behöver vara. Här redovisas på vilket sätt oskuldspresumtionen påverkar reglerna om befrielse.

I artikel 6.2 anges att den som är anklagad för brott skall betraktas som oskyldig tills dennes skuld lagligen fastställts. Denna viktiga rättssäkerhetsprincip innebär att ingen skall betraktas som skyldig till brott utan att en domstol har konstaterat dennes skuld efter ett förfarande där han eller hon fått tillfälle att försvara sig mot anklagelsen och som även i övrigt motsvarar kraven på en rättvis rättegång.

Av oskuldspresumtionen följer att domstolen måste ha en verklig möjlighet till prövning. En fråga är om rättsliga presumtioner är förenliga med Europakonventionen. Vid uttag av administrativa avgifter, såsom särskild avgift inom skatterätten och miljösanktionsavgift, finns inga krav på subjektiva rekvisit – uppsåt eller oaktsamhet. Det finns dock möjlighet att befria från avgift. Inom skatterätten skall det ske i vissa fall där felaktiga uppgifter kan bedömas vara ”ursäktliga” eller när det skulle vara ”oskäligt” att ta ut avgiften. Enligt miljöbalken skall avgift ej tas ut om det är ”uppenbart oskäligt”. Det innebär att presumtion kan sägas föreligga för att överträdelser skett ousäktligt respektive för att det inte är oskäligt respektive uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Av Europadomstolens praxis framgår att eventuella faktiska och rättsliga presumtioner måste hållas inom rimliga gränser.⁵² I fallet *Salabiaku* mot *Frankrike* som gällde narkotikasmuggling uttalade Europadomstolen bl.a. att *Salabiaku* hade fällts till ansvar inte endast för innehavet av narkotika utan till följd av en presumtion för uppsåtlig smuggling. Domstolen anförde att faktiska och rättsliga presumtioner förekommer i alla rättssystem och att det är tydligt att konventionen i princip inte förbjuder sådana presumtioner men att den kräver att konventionsstaterna i detta hänseende, såvitt gäller den straffrättsliga bedömningen, håller sig inom

⁵² Se fallen *Salabiaku* mot *Frankrike*, dom den 7 oktober 1988, *Pham Hoang* mot *Frankrike*, dom den 25 september 1992, och *Janosevic m.fl.* mot *Sverige*, domar den 23 juli 2002.

vissa gränser och ger domstolen utrymme för en viss prövning av presumtionens hållbarhet. Domstolen fann att de angivna gränserna för lagstiftaren inte hade överskridits i Salabiaku-fallet. De franska domstolarna hade varit noga med att undvika att automatiskt tillämpa presumtionsregeln och de hade utnyttjat sin möjlighet att göra en bedömning och därvid beaktat omständigheter som tytt på uppsåt hos de inblandade.

I fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige* anförde Europadomstolen att det svenska skattetilläggssystemet innebär att den skattskyldige presumeras orsakligt ha lämnat en oriktig uppgift. Det presumeras vidare att det inte är uppenbart oskäligt att ta ut skattetillägg (enligt den dåvarande lydelsen; numera har uppenbarhetskravet tagits bort). Den skattskyldige har sedan att motbevisa denna presumtion för att undgå skattetillägg. Europadomstolen hänvisade till Salabiaku-fallet och anförde att domstolen där slagit fast att sådana presumtioner är tillåtna under förutsättning att de hålls inom rimliga gränser. Domstolens bedömning var, mot bakgrund av att det svenska systemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder och att ett effektivt taxeringssystem är viktigt för en stats finanser, att den svenska presumtionen uppfyller kraven i artikel 6.2. Europadomstolen pekade på att det för systemets förenlighet med oskuldspresumtionen har betydelse att det i varje enskilt fall sker en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om det finns förutsättningar att undanröja eller befria från skattetillägget.

3.6.3 Överväganden inom skatterätten

På skatterättens område har nyligen möjligheterna att helt eller delvis befria den skattskyldige från särskild avgift (skattetillägg och förseningsavgift) utökats.⁵³ Denna förändring är inte direkt beroende av de krav Europakonventionen medför – enligt regeringen var regelverket för befrielse av avgifter förenligt med konventionens artikel 6 innan ändringarna genomfördes. Ändringarna har skett för att reglerna för när befrielse skall kunna ges skall bli tydligare och för att åstadkomma en mer rättvis och generös tillämpning med ökad förutsebarhet.⁵⁴ För att möjliggöra en ytterligare mer nyanserad tillämpning av skattetilläggsbestämmelserna och för att större

⁵³ Prop. 2002/03:106, bet. 2002/03:SkU16, rskr. 2002/03:167.

⁵⁴ Prop. 2002/03:106 s. 142.

hänsyn skall kunna tas till beloppets storlek i relation till felaktigheten eller underlåtenheten har nu införts möjlighet att befria från inte endast hela beloppet, så som gällde innan förändringen, utan även delvis. Befrielse kan numera ske om underlåtenheten framstår som ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. I den nya lagtexten anges några omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett förfarande är ursäktligt eller det framstår som oskäligt att ta ut avgiften.

3.6.4 Utrymmet för befrielse bör utvidgas något

Som framkommit av Europadomstolens uttalanden förutsätts att presumtioner hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. De nuvarande reglerna i 30 kap. miljöbalken som förutsätter att miljösanktionsavgift skall tas ut även om inte uppsåt eller oaktsamhet föreligger, förefaller innebära att det är uteslutet att beakta subjektiva omständigheter vid beslut om befrielse. Det kan ifrågasättas om ett strikt ansvar utan något utrymme att beakta förhållanden av subjektiv natur är förenligt med Europakonventionen. De nuvarande reglerna om befrielse från miljösanktionsavgift ger inte utrymme för annat än en mycket restriktiv tillämpning. Vi anser därför att möjligheterna att i det enskilda fallet befria från avgift bör utvidgas något. Särskilt viktigt blir detta med vårt förslag att även andra än näringsidkare, t.ex. enskilda, i vissa fall skall kunna påföras miljösanktionsavgift.

Lagstiftningen om skattetillägg har som redovisats ovan nyligen ändrats i samma riktning. Många likheter finns mellan miljösanktionsavgifter och skattetillägg som skulle kunna motivera att vi gör samma bedömningar som tidigare gjorts beträffande skattetilläggen; det rör sig i båda fallen om administrativa avgifter som finns parallellt med det straffrättsliga systemet, avgifterna utgår utan krav på uppsåt eller oaktsamhet och beslutas av administrativ myndighet i första instans.

Det finns dock en del avgörande skillnader mellan systemen som gör att reglerna för miljösanktionsavgifter bör utformas annorlunda än reglerna för skattetillägg. Med våra förslag till förändringar av miljösanktionsavgifterna kommer utgångspunkten i lagstiftningen att vara att miljösanktionsavgift och straff inte skall utgå för samma

överträdelser. Miljösanktionsavgifter skall finnas för mindre allvarliga överträdelser. Sådana överträdelser som medför risker för skador eller olägenheter i miljön eller på människors hälsa skall i första hand sanktioneras med straff. Reglerna om avgifter skall vara lätta att tillämpa och avgifterna skall tas ut som en snabb reaktion på överträdelser. De belopp som kan utgå kommer i de flesta fall att vara måttliga. När det gäller skattetillägg kan dessa uppgå till ansevärliga belopp och gälla förfaranden som ofta omfattas av de centrala brotten på skatteområdet – skattebrott och vårdslös skatteuppgift. Motsvarande gäller för tulltillägg och brott mot smugglings- och tullagstiftningen. Miljösanktionsavgifterna används således på ett annat sätt än skatte- och tulltillägg. Som regel är det samma förfarande av den enskilde som ligger till grund för besluten både när det gäller att ta ut skatte- respektive tulltillägg och att döma till ansvar för de olika brotten. Behovet av att kunna medge befrielse är därför större när det gäller skatte- och tulltillägg än för miljösanktionsavgifter.

Det är viktigt att begränsa måttet av bedömningar i det enskilda fallet som skall göras vid beslut om miljösanktionsavgifter. Systemet skall vara enkelt och schabloniserat för att underlätta ett snabbt beslutsfattande. En utvidgning av utrymmet för befrielse i förhållande till i dag är dock nödvändigt. Vi föreslår därför att det blir möjligt att underlåta att ta ut avgift när särskilda skäl föreligger. Uttrycket särskilda skäl visar att det handlar om undantagssituationer och att utrymmet är begränsat. De situationer där det i dag är möjligt att underlåta att ta ut avgift omfattas självklart av detta. När omständigheter som ligger utanför den ansvariges kontroll leder till att överträdelser sker bör således särskilda skäl anses föreligga. Det kan också tänkas finnas andra situationer när den ansvarige är helt utan klander för det inträffade då avgift inte bör utgå. Det betyder inte att det skall krävas att uppsåt eller oaktsamhet föreligger för att miljösanktionsavgift skall kunna påföras; det skall dock finnas ett utrymme att beakta den subjektiva sidan.

Som exempel på en situation då den ansvarige får anses ha varit helt utan klander kan nämnas en detaljhandlare som saluför kemiska produkter utan erforderlig märkning och där det i försäljarled dessförinnan – hos tillverkare eller importörer – funnits så grundläggande brister att detaljhandlaren inte rimligen borde ha insett att märkning krävs. Tillverkare eller importör kan ha brustit i fråga om skyldighet att klassificera produkten, eller kanske har produkten sålts till detaljhandlaren utan någon som helst information om dess

egenskaper. I sådana fall bör rimligen inte detaljhandlaren åläggas miljösanktionsavgift.

Enskildas personliga förhållanden, t.ex. sjukdom, bör undantagsvis kunna ha betydelse. Utrymmet för att beakta sådana omständigheter när det gäller ansvar för juridiska personer får dock betraktas som mycket litet. Endast små företag, där det saknas möjlighet att överföra ansvar på annan person än den som varit förhindrad att se till att överträdelsen undvikits, bör kunna befrias från miljösanktionsavgift på denna grund. Okunnighet om regelverket kan inte anses utgöra särskilda skäl. Det bör inte heller finnas utrymme att anse att särskilda skäl föreligger när någon annan än den som enligt bestämmelserna har ansvaret för en förpliktelse har åtagit sig att verkställa den och inte följer sitt åtagande.

När det gäller omständigheter som rör den objektiva sidan – själva saken – bör undantagsvis en bagatellartad överträdelse kunna leda till befrielse. Om en anmälan gjorts till fel myndighet kan det utgöra särskilda skäl att inte ta ut avgift. Den som t.ex. gör en anmälan av en transport av avfall till den kommunala nämnd som har hand om miljöfrågor i stället för till länsstyrelsen skulle kunna befrias från avgift. Självklart finns inget utrymme för rent politiska bedömningar av om avgiften är motiverad eller ej.

På samma sätt som när det gäller straff, kan det när miljösanktionsavgifter aktualiseras uppkomma situationer när sakfrågan är svårbedömbär. Om t.ex. olika myndigheter på goda grunder har olika uppfattning om vad som gäller är det tveksamt om det över huvud taget föreligger en förpliktelse. I sådana fall skall inte avgift tas ut.

Som tidigare anförts bedömer vi att det inte kommer att finnas många situationer där både straff och miljösanktionsavgift kan utgå för samma överträdelse, men med hänsyn till den generella formulering som de centrala brotten mot miljön med nödvändighet får kan vi inte utesluta detta (se avsnitt 3.2). I dessa fall skall en åtalsprövning ske enligt 29 kap. 11 § miljöbalken. Om åtal väcks och miljösanktionsavgift påförts vid domstillfället kan detta beaktas inom ramen för straffmätningen enligt 29 kap. 5 § första stycket 8 brottbalken. Om däremot straff utdöms först och frågan om miljösanktionsavgift skall tas ut uppkommer därefter, finns ingen motsvarande regel med möjlighet att beakta det faktum att straff påförts. Antalet sådana fall bedömer vi vara mycket litet. I dessa sällan förekommande situationer bör dock regelverket ge möjlighet att när miljösanktionsavgift skall beslutas ta hänsyn till om ett straff har påförts. Detta bör därför kunna vara ett exempel på ett

sådant särskilt skäl som kan leda till att miljösanktionsavgift inte tas ut. Det betyder dock inte att det skall anses föreligga särskilda skäl i alla fall då både straff och miljösanktionsavgift utgått – det måste beaktas i vad mån det är fråga om samma överträdelse, dvs. om det är en verklig överlappning mellan reglerna men också i viss mån avgiftens storlek. Om miljösanktionsavgiften är låg och överträdelserna endast i någon liten del överlappar är det inte självklart att särskilda skäl föreligger. Inte heller är det självklart att särskilda skäl föreligger mot att ta ut avgift av en juridisk person av det skälet att en fysisk person drabbats av straff. I vissa situationer med fåmansbolag där den fysiska och juridiska personen i princip är densamma kan situationen dock vara annorlunda.

En annan situation som bör kunna omfattas av uttrycket särskilda skäl är när alltför lång tid förflutit mellan anklagelsen för överträdelsen och påförandet av avgift. I dessa fall finns en risk för att Europakonventionens krav på domstolsprövning och avgörande inom skälig tid inte uppfylls. Vad som är skälig tid enligt konventionen varierar från fall till fall och beror på målets komplexitet, parternas agerande och myndigheters och domstolars handläggning. I straffprocessen finns möjlighet att vid straffmätningen beakta denna tidsaspekt. Enligt 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken föreskrivs att rätten vid straffmätningen i brottmål skall beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har förflutit mellan domstillfället och den tidpunkt då brottet begicks. Någon direkt lagstadgad möjlighet att beakta om prövning inom skälig tid inte skett finns inte för miljösanktionsavgifter. Genom den nu föreslagna vidgningen av grunderna för att befria från miljösanktionsavgift införs en möjlighet att beakta tidsaspekten. Vi vill dock betona att det bör handla om undantagssituationer. I fallen *Janosevic m.fl. mot Sverige* fann Europadomstolen att Sverige brutit mot Europakonventionen på grund av den tidsutdräkt som förekommit. I de målen rörde det sig om betydligt längre tider än vad som är brukligt i ärenden om miljösanktionsavgift – i ett fall hade det tagit nästan tre år hos skattemyndigheten och två år och nio månader i länsrätten. I ett annat fall hade länsrätten avvisat ett överklagande nästan fem år efter skattemyndighetens beslut. Den tid som kan bedömas som skälig är med tanke på sakfrågornas svårighetsgrad visserligen sannolikt kortare när det gäller miljösanktionsavgift än många ärenden om skattetillägg. Utrymmet för att anse att särskilda skäl finns för att inte ta ut miljösanktionsavgift med hänvisning till tidsåtgången bör emellertid vara begränsat.

För att bibehålla ett enkelt system med begränsat utrymme för bedömningar i enskilda fall bör inte någon möjlighet till partiell jämkning, dvs. möjlighet att sätta ned avgiftsbeloppet, införas. Behovet av en sådan nedsättning får anses mindre när det gäller miljösanktionsavgifter än för t.ex. skattetillägg som i regel avser avsevärt högre belopp. I detta sammanhang kan även erinras om att det enligt 30 kap. 5 § första stycket miljöbalken är möjligt för tillsynsmyndigheten att sätta en längre betalningsfrist än huvudregeln på 30 dagar och att dessutom dela upp betalningarna i olika poster. Detta kan enligt uttalanden i förarbetena ske exempelvis när en påförd avgift med hänsyn till sin storlek, företagets likviditetsförhållanden och liknande kan hota företagets existens om den tas ut inom just trettiodagarsperioden.⁵⁵ Motsvarande kan gälla enskilda personer med små ekonomiska marginaler.

3.7 När får avgiftsbesluten verkställas?

Förslag

Även fortsättningsvis skall verkställighet, dvs. indrivning, av en miljösanktionsavgift kunna ske trots att beslutet överklagats. Verkställighet skall dock inte kunna ske utan att den som enligt beslutet skall betala fått kännedom om beslutet. Utgångspunkten för betalningsfristen ändras därför till när beslutet om miljösanktionsavgift delgivits den betalningsskyldige. Vid ett överklagande kan domstolen stoppa (inhibera) verkställighet.

En miljösanktionsavgift skall enligt 30 kap. 5 § första stycket miljöbalken betalas inom 30 dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet. Regleringen ger tillsynsmyndigheten en möjlighet att i beslutet ge den betalningsskyldige visst anstånd med att betala avgiften genom att förlänga den frist inom vilken avgiften skall betalas. Tillsynsmyndigheten kan även dela upp betalningarna på olika delposter. Av förarbetena framgår att möjligheten att frånga trettiodagarsfristen kan tillämpas exempelvis när en påförd avgift med hänsyn till sin storlek, företagets likviditetsförhållanden och liknande kan hota ett företags existens

⁵⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 317.

om den tas ut inom denna frist.⁵⁶ Sedan tidsfristen gått ut får beslutet enligt 30 kap. 5 § andra stycket verkställas, dvs. indrivning av avgiftsbeloppet får ske, oavsett om överklagande har skett. Eftersom en sådan omedelbar verkställighet innebär att sanktionen verkställs innan frågan om förutsättningar förelegat för att ta ut en avgift prövats av domstol, kan det ifrågasättas om det strider mot rätten till en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen i artikel 6 i Europakonventionen.

Av Europadomstolens praxis följer att oskuldspresumtionen inte skall ges den tolkningen att den helt förbjuder att påföljder verkställs före domstolsprövning. En stat måste emellertid hålla bestämmelser om omedelbar verkställighet inom rimliga gränser så att inte den enskildes rätt att försvara sig i domstolsprocessen försämras. Europadomstolen hade i fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige* uppe till prövning om de svenska reglerna om omedelbar verkställighet av skattetillägg strider mot oskuldspresumtionen. Domstolen påpekade inledningsvis att det är särskilt viktigt att en stat håller bestämmelser om omedelbar verkställighet inom rimliga gränser när lagstiftningen är utformad på så vis att den enskilde skall motbevisa en straffrättslig presumtion samt att särskild försiktighet måste iaktas när det är fråga om omedelbar verkställighet av en administrativ myndighets beslut. En stats finansiella intressen kan rättfärdiga standardiserade bestämmelser och legalpresumtioner beträffande skatter och skattetillägg och omedelbar verkställighet av skatter, men sådana intressen i sig kan enligt domstolen inte rättfärdiga omedelbar verkställighet av skattetillägg. Ett system som tillåter verkställighet före domstolsprövning av betydande skattetilläggsbelopp är enligt domstolen öppet för kritik och bör bli föremål för noggrann granskning.

Trots att besluten om skattetillägg varit omedelbart verkställbara hade ingen del av beloppen betalats av två av de klagande. En klagande hade betalat en mindre del av skatteskulden. För dem som inte hade betalat något skattetillägg skulle skatteskulden i sig ha räckt för att försätta dem i konkurs. Under dessa omständigheter gjorde Europadomstolen bedömningen att oskuldspresumtionen inte hade kränkts i något av fallen.

Frågan har även behandlats av Regeringsrätten som, med hänvisning till bl.a. möjligheterna att få anstånd med att betala skatt och skattetillägg enligt 17 kap. 2 § skattebetalningslagen, inte ansåg att

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 317.

den omedelbara verkställigheten stod i strid med oskuldspresumtionen.⁵⁷

I samband med övervägandena kring skattetillägget konstaterade regeringen att det inte av domarna mot Sverige kunde utläsas att det var oförenligt med artikel 6 att verkställa ett beslut om skattetillägg innan domstolsprövning av frågan kommit till stånd. Frågan om möjligheterna att få anstånd ansågs ändå ha betydelse eftersom ett anstånd kan göra att de ekonomiska verkningarna av en skattemyndighets beslut tillfälligt blir mindre betungande för den enskilde i avvaktan på en domstolsprövning.⁵⁸ Därför borde inte skattetillägg verkställas i tvistiga fall förrän frågan om skattskyldighet har prövats av domstol. Reglerna har nu ändrats så att om den skattskyldige begär omprövning av eller överklagar skattetillägget till länsrätten och begär anstånd med att betala skattetillägget, beviljas anstånd (17 kap. 2 a § skattebetalningslagen). Anståndstiden får bestämmas till längst tre månader efter dagen för skattemyndighetens beslut i omprövningsärendet eller, vid överklagande till länsrätten, efter dagen för länsrättens beslut med anledning av överklagandet. Tidigare krav på att säkerhet skulle ställas vid anstånd har tagits bort.

I samband med översynen av skattetilläggen gjordes även en översyn av tulltilläggen. Beträffande tulltilläggen gjordes delvis andra överväganden. Tulltilläggen ansågs inte ha så ingripande betydelse för den enskilde som skattetilläggen. För tulltilläggen finns gemenskapsregler inom EU om omedelbar verkställighet och om möjlighet att skjuta upp verkställigheten bland annat om det finns risk att en skada som inte går att reparera skulle orsakas gäldenären. Principen om omedelbar verkställighet behölls för tulltilläggen och någon ny anståndsbestämmelse infördes inte eftersom gällande bestämmelser ansågs ge tillräckligt skydd.

För miljösanktionsavgifternas del finns inga möjligheter att erhålla anstånd med att betala avgiften till dess domstol prövat frågan om miljösanktionsavgift skall utgå. Däremot kan den domstol som skall pröva ett överklagande av en miljösanktionsavgift stoppa verkställigheten av (inhibera) beslut att påföra en avgift. Det följer av bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen, som har följande lydelse:

⁵⁷ RÅ 2000 ref. 66 II.

⁵⁸ Prop. 2002/03:106 s. 77 f.

”Domstol, som har att pröva besvär, kan förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skall gälla och även i övrigt förordna rörande saken.”

Av lagmotiven framgår att bestämmelsen är avsedd för fall där ett beslut kan ha sådana verkningar för den enskilde att det är svårt eller t.o.m. omöjligt för honom eller henne att – om beslutet sedermera upphävs av högre instans – vinna kompensation för den förlust som åsamkats genom det ursprungliga beslutet.⁵⁹ I kommentarer i doktrinen anges att verkställighet bör stoppas om de åtgärder som ett beslut föranleder inte kan återgå om beslutet senare upphävs av högre instans och att generell försiktighet med verkställighet bör iakttas om ett beslut medför ingrepp i den enskildes frihet eller egendom.⁶⁰

Möjligheterna att stoppa verkställigheten enligt 28 § förvaltningsprocesslagen förutsätter att ärendet överklagats till domstol. Enligt nuvarande reglering kan en miljösanktionsavgift komma att verkställas innan den som anspråket riktas mot fått kännedom om beslutet, dvs. innan denne ens haft möjlighet att överklaga beslutet till domstol. Det hänger samman med att utgångspunkten för betalningsfristen enligt 30 kap. 5 § miljöbalken inte är beroende av om och när delgivning sker enligt 30 kap. 4 §. Verkställighet kan således ske av en miljösanktionsavgift trots att den betalningskyldige inte delgivits detta beslut.⁶¹

Anledningen till den omedelbara verkställigheten av miljösanktionsavgifter är att hindra överklaganden som sker enbart i syfte att skjuta upp betalningsskyldigheten.⁶² Det anses inte att räntevinster och liknande ekonomiska fördelar bör komma den till godo som överklagar för att skjuta på verkställigheten. Från rätts-säkerhetssynpunkt kan det i och för sig inte anses föreligga något absolut krav att ta bort den omedelbara verkställigheten av beslut om miljösanktionsavgifter. Av Europadomstolens överväganden i fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige* följer att frågan om den omedelbara verkställigheten är förenlig med oskuldspresumtionen beror på om det kan väntas uppkomma en skada som inte helt kan kompenseras genom en eventuell återbetalning av det indrivna beloppet i framtiden. Det är framförallt i konkurssituationer läget kan bli känsligt.

⁵⁹ Prop. 1971:30 s. 422 f.

⁶⁰ Leidhammar, Schörner, Förvaltningsprocess 1999, s. 36.

⁶¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 317.

⁶² Prop. 1997/98:45 del I s. 545 f.

Av de rättssäkerhetskrav som ställs enligt Europakonventionen följer inte något absolut förbud mot omedelbar verkställighet. På samma sätt som vid t.ex. bötesstraff skulle kunna krävas att beslutet vunnit laga kraft innan verkställighet får ske. En sådan ändring, som i och för sig väl tillgodoser rättssäkerhetskrav, riskerar att minska miljösanktionsavgiftens effektivitet som styrmedel och medföra fler överklaganden i syfte att hindra verkställighet. Den lösning med anståndsförfarande som har valts på skatteområdet förefaller inte motiverad när det gäller miljösanktionsavgifter eftersom det i regel inte handlar om den typen av långa handläggningstider för miljösanktionsavgifternas del.

Miljösanktionsavgiftens syfte är att vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida på mindre allvarliga överträdelser. Det förutsätter också att snabb verkställighet kan ske. Den omedelbara verkställigheten kan komma att stå i strid med rättssäkerhetskrav om bestående skador uppstår för den som anspråket riktas mot. Även om också enskilda personer i framtiden skall kunna påföras miljösanktionsavgift får dessa risker anses mindre på miljösanktionsavgiftens område än när det gäller skattetillägg eftersom skattetillägg oftare avser betydligt större belopp. Om det ändå skulle uppstå problem vid beslut om miljösanktionsavgift finns möjlighet för domstolen att i det enskilda fallet bedöma risker för skador och stoppa verkställigheten enligt 28 § förvaltningsprocesslagen.

I ett avseende bör emellertid nuvarande lagstiftning ändras. I dag är reglerna i 30 kap. miljöbalken utformade så att verkställighet kan ske utan att den som enligt beslutet om miljösanktionsavgift skall betala fått kännedom om beslutet och därmed fått möjlighet att överklaga till domstol. Det framstår mot bakgrund av de resonemang som nu förts inte som acceptabelt. Utgångspunkten för betalningsfristen bör därför vara när beslutet om miljösanktionsavgift delgivits den betalningsskyldige. En ändring föreslås i denna del.

3.8 Utformningen av förordningen om miljösanktionsavgifter – några synpunkter

Vi lämnar inga förslag till förordningstexter. Det betyder att vi inte tar ställning till hur bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter bör utformas i detalj. I vårt utredningsarbete har vi stött på vissa problem med förordningens reglering. I det följande lämnar vi

därför några synpunkter som bör uppmärksammas vid en omarbetning av förordningen om miljösanktionsavgifter och dess bilaga.

3.8.1 Överträdelser

Allvaret i en överträdelse måste beaktas. Miljösanktionsavgifter bör som framhålls i avsnitt 3.3 endast omfatta sådana överträdelser som inte bör sanktioneras genom straffsystemet. Det betyder att överträdelser som är klart straffvärda och där straff bör följa inte skall kunna föranleda miljösanktionsavgift.

Det gäller inte endast i förhållande till 29 kap. miljöbalken. Utgångspunkten måste vara att förfaranden som straffbelagts genom miljöbalken eller annan strafflagstiftning inte också bör beläggas med miljösanktionsavgift. Som exempel kan nämnas smugglingslagstiftningen. Bland de tillståndsplikter som vi föreslår bör avkriminaliseras finns förbud att utan tillstånd föra ut vissa produkter ut landet. Överträdelser av ett sådant förbud medför straffansvar enligt lagen om straff för smuggling och bör därför inte beläggas med miljösanktionsavgift.

De överträdelser som beläggs med miljösanktionsavgift fyller samma funktion som straffstadganden inom straffrätten. Samma krav på legalitet, förutsebarhet och tydlighet gör sig gällande som vid utformningen av straffbestämmelser. Exempel på en mindre lyckad utformning är överträdelse av märkningsbestämmelser på kemikalieområdet som i stället för att inrikta sig på saluförande, dvs. erbjudande att sälja, beskrivs som "överlåter" (jämför 5.7 i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter). Rimligen kan inte vara avsett att endast de fall då överlåtelse har skett skall kunna träffas av miljösanktionsavgift utan det bör räcka med att de omärkta produkterna finns på hyllorna, dvs. erbjuds till försäljning.

Därutöver måste överträdelserna som kan föranleda miljösanktionsavgift också vara så pass preciserade att det är relativt enkelt att konstatera om överträdelse skett eller inte. Det bör inte krävas ingående utredningar eller bedömningar för att kunna konstatera om en överträdelse föreligger. Ett exempel på en reglering som av detta skäl kan vara olämplig att sanktionera med miljösanktionsavgift är vissa regler om gödselspridning i jordbruket. I 6 § Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket⁶³ finns bestämmelser om förbud att sprida gödsel under vissa tider eller

⁶³ SJVFS 1999:79.

inom vissa områden. I det fall föreskriften innebär ett totalförbud mot spridning under exempelvis viss tid torde det vara förhållandevis lätt att konstatera om överträdelse skett. Flera av föreskrifterna är emellertid sådana att det fordras bevisning om andra förhållanden av betydelse t.ex. markens beskaffenhet. Detta kan vara svårt att hantera inom ramen för systemet med miljösanktionsavgifter som bygger på enkelhet och schablonisering. Vi anser därför att straff bör behållas för dessa överträdelser (se avsnitt 5.10.1 punkten 6).

När det gäller hur grunden för förpliktelsen beskrivs kan förhållandet till EG-rätten fordra särskilda överväganden. I de fall överträdelser skall beläggas med miljösanktionsavgift inom sakområden där det finns både en EG-förordning och nationella bestämmelser är det viktigt att noggrant analysera vilket regelverk förpliktelsen grundar sig på – EG-förordningen eller de nationella reglerna. Som exempel kan nämnas miljösanktionsavgiften som gäller förbud för användning av CFC för påfyllning av befintliga kyl-, värme- eller andra klimatanläggningar (punkt 5.3 i bilagan till förordningen om miljösanktionsavgift). Denna förpliktelse regleras i artikel 4 i EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet. I bilagan till förordningen om miljösanktionsavgift anges att förpliktelsen har sin grund i 3 § i regeringens förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet.⁶⁴ På grund av doktrinen om EG-rättens företräde, som för övrigt kommit till uttryck i 2 § regeringsförordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet, kan dock denna förpliktelse inte baseras på den svenska regeringsförordningen. I stället borde EG-förordningen ha angivits som grund för förpliktelsen. Vi har i avsnitt 4.4.4 påtalat att det tydligare bör framgå var gränsen går mellan EG-förordningar och svenska regeringsförordningar. Exemplet visar att denna fråga har stor praktisk betydelse.

3.8.2 Avgiftsbelopp

Att bestämma beloppen är en grannlaga uppgift. De skall visserligen vara schabloniserade, men skall samtidigt avspegla både det allvar som ligger i överträdelsen och kunna avpassas till olika aktörer. Det kan finnas anledning att ha lägre avgifter för enskilda än för företag. Det kan även finnas anledning att skilja på företag

⁶⁴ SFS 2002:187.

och företag. Vi har i tidigare betänkande varit negativa till att ett företags omsättning införs som en faktor som bör beaktas när de individuella avgifterna fastställs.⁶⁵ Däremot har vi angett att vissa avgifter kan behöva skiktas mer i bilagan. En sådan skiktning kan utgå från verksamheters omfattning beskriven i objektiva ordalag utan att anknyta till ekonomiska redovisningar. Indelningen i A-, B respektive C-verksamheter enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan här tjäna till ledning.

I vissa fall uppstår frågor kring om en eller flera miljösanktionsavgifter skall påföras. Till exempel då flera fall av felaktiga märkningar upptäcks i samma affär vid samma tillfälle. Skall varje förpackning som är felaktigt märkt anses utgöra en överträdelse som föranleder ett avgiftsbelopp eller skall alla felaktigt märkta förpackningar som upptäcks vid ett och samma inspektionstillfälle anses ingå i samma överträdelse? Skall en avgift utgå för varje överträdelse, dvs. en avgift för bristen på kännbar varningsmärkning, en för avsaknad av barnskyddande förslutningar osv.? Det bör tydliggöras i regleringen vad som utgör en överträdelse för vilken en avgift tas ut.

Om flera avgifter skall kunna tas ut för samtliga felaktigt märkta förpackningar kan det bli fråga om mycket höga belopp. Inom straffrätten finns regler som medför att påföljden vid flerfaldig brottslighet blir lägre än de sammanlagda påföljderna för samtliga överträdelser. Någon form av rabattsystem kan i så fall behövas även för miljösanktionsavgifter. Regler om det bör då införas i förordningen om miljösanktionsavgifter.

I förordningen bör också tydligt anges hur återfall skall hanteras, dvs. då samma person eller företag gör sig skyldig till nya fall av samma överträdelse. Den nuvarande regeln i 3 § i förordningen är inte tydlig. Det bör förtydligas vad som i den bestämmelsen avses med att en överträdelse pågår. Det kan också övervägas om det inte för vissa fall bör kunna beslutas om ett ännu högre belopp än en dubblering som anges i bilagan.

3.8.3 De som träffas av regleringen

Om vårt förslag att ta bort näringsidkarbegreppet genomförs behöver det anges vilka som skall kunna påföras avgift. Denna fråga har diskuterats i avsnitt 3.5. Genom vårt förslag till ändrad lydelse

⁶⁵ SOU 2002:50 s. 251.

av 29 kap. 6 § omfattas tillverkare, den som till landet för in eller från landet för ut samt ompackare av straffreglerna. För andra, t.ex. detaljhandlare, kan miljösanktionsavgifter aktualiseras för de förpliktelser som anges i straffbestämmelsen. Det är viktigt att reglerna om miljösanktionsavgift utformas så att det inte föreligger någon tveksamhet om att miljösanktionsavgift inte skall påföras dem som omfattas av straffansvar. Även när det gäller t.ex. krav på barnskyddande förslutningar kan miljösanktionsavgift vara motiverad i detaljhandelsledet men inte för tillverkare och andra primärt ansvariga vilka i stället bör omfattas av straffansvar. Även i dessa fall blir det viktigt att avgränsa reglerna om miljösanktionsavgifter till rätt personer.

3.8.4 Underlag för ändringar i bilagan

I bilaga 3 redogörs för de överträdelser som vi med ledning av ovanstående resonemang anser bör behållas, läggas till eller föras bort från bilagan till förordningen om miljösanktionsavgift.

4 Straff – allmän del

Innan vi kommer in på de olika straffbestämmelserna, vill vi ta upp några grundläggande eller i övrigt allmänna frågor som har betydelse för utformningen och tillämpningen av bestämmelserna. Det handlar till en början om hur man straffvärdemässigt bör se på de olika straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken (avsnitt 4.1). Därefter tar vi upp frågor kring bemyndiganden och begrepp i balken (avsnitt 4.2). I ett avsnitt behandlas den grundläggande frågan om vem som skall bestämma vad som är brottsligt (avsnitt 4.3). Vi behandlar också i särskilda avsnitt straff och EG-rätt (avsnitt 4.4), bedömningar av oaktsamhet vid miljöbrottslighet (avsnitt 4.5) samt ansvar inom näringsverksamhet (avsnitt 4.6).

4.1 Förhållandet mellan brott mot miljön och brott mot kontrollsystemet

Slutsatser

Det är viktigt att beakta vilket skyddsobjekt ett straffstadgande har. Brotten i 29 kap. miljöbalken kan med hänsyn till vilket det primära skyddsobjektet är, delas upp i brott mot miljön respektive brott mot samhällets kontrollsystem. Brott som skadar eller medför en direkt risk för skador på människors hälsa eller miljön är mest straffvärda. Det hindrar inte att det kan finnas anledning att se allvarligt på brott som riktar sig mot kontrollsystemet.

En skiljelinje kan dras i 29 kap. mellan de brott där miljön eller människors hälsa är det primära skyddsobjektet (fortsättningsvis brott mot miljön) och brott mot bestämmelser som skyddar sam-

hällets kontrollsystem. Den första gruppen rör gärningar som direkt riktar sig mot miljön eller människors hälsa; gärningar som påverkar eller riskerar att påverka miljön (bl.a. miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering). Miljön är det direkta skyddsobjektet. I den andra gruppen riktas brotten i första hand mot samhällets kontrollsystem och består av olika administrativa överträdelse. Otillåten miljöverksamhet och försvårande av miljökontroll (29 kap. 4 § med undantag för vissa villkorsbrott respektive 5 §) är tydliga exempel på brott mot kontrollsystemet. Straffansvar enligt dessa bestämmelser förutsätter inte någon omedelbar risk för skada på miljön.

Anledningen till att dessa förfaranden är straffsanktionerade är att de medför att samhällets kontrollsystem sätts ur spel och därmed också möjligheten att genomföra provningar till skydd för miljön eller utöva tillsyn i samma syfte. Om så sker finns i förlängningen en risk för negativ påverkan på miljön eller människors hälsa. Det omedelbara skyddsobjektet för straffbestämmelserna är dock kontrollsystemet. Det kan anmärkas att en del av samhällets kontrollsystem utgör egenkontroll. I avsnitt 5.6.6 behandlas vissa frågor kring förhållandet mellan egenkontroll och villkorsbrott.

Överträdelse av regler om märkning (bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 § första stycket 2) intar en slags mellanställning mellan brott mot kontrollsystemet och brott mot miljön eftersom det finns ett så nära samband mellan underlåtenhet att följa märkningskrav och risken för skador t.ex. om en kemisk produkt hanteras felaktigt i brist på korrekt information.

En fråga är hur man skall se på straffvärdet av dessa båda brottskategorier i förhållande till varandra. En utgångspunkt är att brott som skadar eller medför en direkt risk för skador på människors hälsa eller miljön är mest straffvärda. Utgångspunkten att brott mot miljön har högst straffvärde innebär dock inte att brott mot kontrollsystemet alltid skall anses ha ett lägre straffvärde. Det är en alltför förenklad syn.

Kontrollsystemet är en viktig och central del av hela miljöretten. På många områden finns inga regler som är så detaljerade att den enskilde kan utläsa hur han eller hon skall bete sig för att uppfylla kraven på hänsyn till miljön. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. är så allmänt hållna att det i regel är först när myndigheterna har uttolkat dem och preciserat dem genom tillståndsbeslut, förelägganden inom ramen för tillsynen m.m. som den enskilde kan veta exakt vad som gäller. En stor del av den negativa miljöpåverkan i vårt samhälle sker i själva verket inom ramen för tillståndsgiven verksamhet.

Detta gör att det finns en nära koppling mellan kontrollsystemet och miljön; visserligen behöver brott mot tillståndsplikt inte innebära någon negativ påverkan på miljön, men samhället fräntas möjligheten att påverka lokalisering och uttolka vad de allmänna hänsynsreglerna ställer för krav på försiktighetsmått. Detta är skälet för att man även bör se allvarligt på brott mot kontrollsystemet.

4.2 Problem med bemyndiganden och begrepp

Slutsatser

- Regeringen bör ange i förordningar som meddelats med stöd av miljöbalken vilka bemyndiganden olika föreskrifter baseras på.
- Straffbestämmelser bör endast hänvisa till bemyndiganden, termer och begrepp som är tydliga och väl avgränsade. Vi konstaterar att samma begrepp kan ha olika innebörd i olika delar av balken.

4.2.1 Allmänt om bemyndiganden i balken

Miljöbalken är i många avseenden en ramlag. Den innehåller allmänna principer och regler som behöver fyllas ut för att det skall bli klart vad som krävs av en verksamhetsutövare eller individ i en viss situation. Denna utfyllnad sker på olika sätt. I vissa fall fastställs krav genom prövningar i enskilda fall, t.ex. tillståndsprövning av enskilda verksamheter enligt 9, 11 och 12 kap. I andra fall fylls reglerna i balken ut av regler på lägre nivå; förordningar från regeringen och föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner. En förutsättning för detta är att de överordnade organen lämnar över sin makt att utfärda regler till underordnade myndigheter. Detta sker i form av bemyndiganden.

Regeringsformen skiljer mellan föreskrifter och beslut i enskilda fall. Föreskrifter används för att beteckna i språklig form fixerade rättsregler som beslutats av offentliga organ genom ett visst förfarande.¹ Föreskrifter är i det sammanhanget generella regler, inte beslut i enskilda fall.² Samhällets regelgivning eller normgivning

¹ Jämför Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform 3 uppl., s. 33.

² I avsnitt 4.2.8 behandlar vi begreppet föreskrifter i miljöbalken och konstaterar att det där inte alltid används i samma betydelse som i regeringsformen.

regleras i regeringsformen och måste följa regeringsformens bestämmelser. Regeringsformen innehåller dock inte lika detaljerade regler när det gäller beslut i enskilda fall.

En grundsats är att ett organ som enligt grundlagen har fått en viss kompetens att utfärda föreskrifter inte kan överlåta den om inte grundlagen uttryckligen medger det.³ Utgångspunkten för regler om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är att dessa skall meddelas genom lag (8 kap. 3 § regeringsformen). Flertalet bestämmelser på miljöområdet torde vara av denna natur. Riksdagen kan emellertid enligt 8 kap. 7 § regeringsformen vidaredelegera sådan normgivningsmakt på miljöområdet till regeringen. Det sker i form av bemyndiganden. Regeringen kan i sin tur överlämna makten att utfärda regler till statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner enligt 8 kap. 11 § regeringsformen, men endast under förutsättning att riksdagen medgivit det. Det är dock inte möjligt, annat än i vissa undantagsfall, för riksdagen att överlämna makt att utfärda generella regler direkt till statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner.⁴

Utöver den ovan beskrivna normgivningsmakten har regeringen även egen, direkt på grundlagen baserad normgivningskompetens, dels när det gäller verkställighetsföreskrifter, dels enligt den s.k. restkompetensen, 8 kap. 13 § första stycket regeringsformen.

När regeringen utfärdar regler med stöd av miljöbalken som innebär åligganden för enskilda sätter bemyndigandena i balken de yttre ramarna. Regeringen kan inte utfärda regler för enskilda utan stöd i något bemyndigande. På samma sätt sätter de bemyndiganden regeringen i sin tur meddelar för underordnade myndigheter ramar för dem när de utfärdar regler.

4.2.2 Problem med bemyndiganden ur ett straffrättsligt perspektiv

Osäkerhet om vilket bemyndigande olika regler baserar sig på kan betyda att det straffbara området blir oklart. Det är i dag ett problem i miljöbalken. Det är ofta svårt att veta vilket bemyndigande i balken som en bestämmelse på lägre nivå baseras på. Det

³ Jämför prop. 1973:90 s. 209, Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna 1980, s. 243.

⁴ Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform 3 uppl., s. 123 f. Denna fråga berörs i avsnitt 10.

kan gälla både bestämmelser i regeringens förordningar och i förvaltningsmyndigheternas och kommunernas föreskrifter. En svårighet kan ligga i att veta vilket av flera tänkbara alternativa bemyndiganden en regel baseras på. Att en regel kan ha stöd i flera bemyndiganden gör inte regeln ogiltig. Problem kan dock uppstå om det finns straffbestämmelser som kriminaliserar överträdelser av föreskrifter meddelade med stöd av ett visst bemyndigande. För att straffreglerna skall vara tydliga och förutsebara måste det gå att utläsa vilka regler det är som täcks av en sådan kriminalisering och alltså vilka regler som meddelats med stöd av det angivna bemyndigandet.

Även när det gäller straffsanktionerade regler där straffregeln inte är kopplad till visst bemyndigande kan otydligheter uppstå. Överträdelser av en underordnad regel kan vara straffbelagd utan att straffregeln hänvisar till ett visst bemyndigande. Bestämmelserna i 29 kap. 4–6 §§ är exempel på det. I sådana fall kan det t.ex. vara svårt att veta om en underordnad bestämmelse över huvud taget har stöd i något bemyndigande och således är giltig. Då är det också självfallet osäkert om straff kan utdömas för överträdelser av regeln.

Osäkerheten om vilket bemyndigande en underordnad regel baseras på beror på flera olika saker. En viktig omständighet är miljöbalkens omfång och komplexitet. Miljöbalken ligger långt ifrån det vanligen förekommande fallet att det finns en lag, tillkommen i ett sammanhang med en enhetlig terminologi, och därunder en förordning samt en central förvaltningsmyndighet som är tillsynsmyndighet och som har rätt att meddela föreskrifter eller som handlägger ärenden enligt lagen. I sådana fall är det lättare att avgöra vilken bestämmelse i lagen en viss föreskrift i förordningen baseras på och den centrala förvaltningsmyndigheten har överblick över hela regelmassan.

Miljöbalken har visserligen tillkommit i ett sammanhang. I realiteten har dock många av bemyndigandena hämtats från tidigare lagstiftning och inte ändrats eller harmoniserats för att ge balken en enhetlig struktur för bemyndiganden. Vidare finns i balken vissa kapitel som täcker hela balkens tillämpningsområde medan andra kapitel reglerar vissa avgränsade sakområden. Det finns exempel på motstridigheter mellan bemyndiganden i sådana generella kapitel å ena sidan och de mer ämnesinriktade å den andra. Det finns även överlappningar mellan olika kapitel om olika verksamheter, t.ex.

kan det diskuteras om vissa förordningar har stöd i 9 kap. om miljöfarlig verksamhet eller i 15 kap. om avfall.

Ingen av det totala centrala förvaltningsmyndigheter, landets samtliga länsstyrelser eller kommuner som alla har rätt att meddela föreskrifter med stöd av balken har överblick och detaljkunskap om hela balken och alla dess förordningar och föreskrifter. Snarare har de olika sakområdena sina olika traditioner och sätt att använda termer och begrepp som gör att tolkningen av bestämmelser kan skilja sig åt inom miljöbalkens ram. En myndighet kan anse att en viss typ av regel omfattas av ett bemyndigande medan en annan myndighet anser att denna typ av regel faller under ett annat bemyndigande.

En annan omständighet som försvårar bedömningen av vilket bemyndigande en viss regel baseras på är att det i regeringens förordningar inte anges vad stödet för bestämmelserna är.

Ett bekymmer är att vissa bemyndiganden är otydliga eftersom de är dåligt avgränsade. Det förekommer t.ex. att någon myndighet ges rätt att meddela ”närmare föreskrifter” eller ”ytterligare föreskrifter” om ett visst sakområde. Vad innefattar det? Kan regler om tillstånds- och anmälningsplikt, uppgiftsskyldigheter och försiktighetsmått meddelas? Sådana vida bemyndiganden gör det svårt att bedöma vilket bemyndigande en underordnad regel baseras på. Den språkliga utformningen kan också vara sådan att bemyndigandena helt enkelt är svåra att förstå.

I avsnitt 4.2.3 ges exempel på de problem som kan uppstå om straffbestämmelser utformas med hänvisningar till bemyndiganden eller visst slag av regler utan närmare avgränsningar. Kriminaliseringen kan bli svepande och omfatta alltför mycket.

4.2.3 Exempel på bemyndiganden som leder till straffrättsliga tolkningssvårigheter

Exempel på ett bemyndigande som är otydligt på grund av att alltför obestämda uttryck har använts är 15 kap. 9 § miljöbalken. Vad avses med ”närmare föreskrifter om hantering”? Skall det omfatta t.ex. tillstånds- och anmälningsplikter? Det kan synas underligt om så vore fallet eftersom det finns särskilda bemyndiganden om tillstånds- och anmälningsplikt i 15 kap. 25 och 27 §§. Dessa skulle vara meningslösa om 9 § kunde reglera tillstånds- och anmälningsplikt vid hantering av avfall. Om en tillståndsplikt på

avfallsområdet skall straffsanktioneras måste det vara klart vilket bemyndigande den stöder sig på. Skall t.ex. tillståndsplikten för att dekontaminera PCB-varor som föreskrivs i 18 § förordningen om bortskaffande av PCB m.m. anses meddelad med stöd av 15 kap. 9 §?

Två bemyndiganden i 14 kap. kan exemplifiera både hur svårtolkat ett bemyndiganden kan vara och hur svårt det kan vara att dra gränserna mellan olika bemyndiganden. Det gäller 14 kap. 24 och 25 §§. Dessa exempel är särskilt intressanta ur straffrättslig synvinkel eftersom överträdelse av föreskrifter meddelade med stöd av båda dessa bemyndiganden är direkt straffsanktionerade och dessutom i två olika straffbestämmelser (29 kap. 8 § första stycket 22 och 23). Som straffbestämmelserna är utformade måste det gå att avgöra vilket av de två bemyndigandena som är grunden för en åberopad föreskrift för att straffansvar skall kunna utdömas.

Enligt 14 kap. 25 § kan regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering, införsel eller utförsel av en kemisk produkt eller bioteknisk organism. Frågan är vad som avses med förbud i detta fall. Är det endast de fall då en viss produkt totalförbjuds för all användning? Skall även förbud att använda ett ämne på visst sätt (medan annan användning kan vara tillåten) eller viss tid på året anses meddelat med stöd av 14 kap. 25 §? Eller är det föreskrifter om försiktighetsmått meddelade med stöd av 14 kap. 24 § första stycket (via 2 kap. 3 §) eller kanske ett särskilt villkor för hantering enligt 14 kap. 24 § andra stycket?

Bestämmelsen i 14 kap. 24 § miljöbalken är också rent språkligt en svårbegriplig bestämmelse. Paragrafen innehåller två olika stycken och det är inte alltid lätt att avgöra om en bestämmelse har stöd i första eller andra stycket. I 3 § första stycket förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer har möjligheten för Kemikalieinspektionen att meddela föreskrifter om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt kopplats till 14 kap. 24 § andra stycket. I de fall sådana föreskrifter utfärdas är det nödvändigt att det inte råder några tveksamheter om att reglerna hör hemma i andra stycket och inte första stycket.

Möjligheterna att meddela föreskrifter enligt 14 kap. 24 § första stycket är mycket omfattande. Så omfattande att det framstår som oklart vad andra stycket har för betydelse. Över huvud taget är gränsen mellan första och andra styckena svår att dra. I första stycket finns bland annat utrymme att meddela föreskrifter som behövs för att implementera EG-direktiv. I denna del synes det inte

finnas någon begränsning annat än att det skall gälla föreskrifter om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer. Andra stycket bör därför inte vara nödvändigt för att implementera EG-direktiv. I författningskommentaren i propositionen anges att föreskrifter om t.ex. krav på anmälan av kemiska produkter kan meddelas med stöd av andra stycket. Det sägs även att föreskrifter av helt eller delvis nytt slag kan meddelas enligt andra stycket. Som exempel nämns i förarbetena skärpta krav vad gäller företagens hantering på så sätt att den som överlåter en kemisk produkt också blir skyldig att återta denna som ett led i avfallshanteringen.⁵ Första punkten i andra stycket kan uppfattas så att den ger rätt att meddela nationella föreskrifter om tillståndsplikt och godkännande i större utsträckning än vad som framgår av 14 kap. 12–15 och 21 §§ och som går längre än kraven enligt EG-rätten. Med tanke på att kemikalieområdet i stora delar regleras genom så kallad totalharmoniserad EG-rätt är emellertid utrymmet för att meddela sådana tillståndsplikter i realiteten mycket litet. Andra punkten i andra stycket gör det möjligt att meddela föreskrifter om ”särskilda villkor för hantering, införsel eller utförsel av en kemisk produkt eller bioteknisk organism”. Det är oklart vilken typ av villkor för hantering, införsel eller utförsel som avses och som inte kan meddelas med stöd av första stycket; hänvisningen i första stycket till 2 kap. 3 § torde göra det möjligt att meddela föreskrifter om de flesta typer av villkor för hantering, införsel och utförsel. Det nämnda förarbetsuttalandet får tolkas som att anmälningsskyldighet skulle kunna vara ett sådant särskilt villkor för hantering. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att i vissa bemyndiganden i miljöbalken nämna anmälningsplikt uttryckligen (t.ex. i 9 kap.) och i andra bemyndiganden kalla det för ”särskilt villkor för hantering”. Det andra exemplet som nämndes i författningskommentaren var krav på återtagande av uttjänta varor. Sådana krav skulle kunna ställas med stöd av 2 kap. 3 § – föreskrifter med sådana krav skulle därmed kunna anses vara meddelade med stöd av första stycket.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 22 är ett tydligt exempel på en straffbestämmelse som hänvisar till ett bemyndigande utan närmare avgränsningar. Alla föreskrifter som handlar om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 § är

⁵ Jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 182 f.

straffsanktionerade. Kriminaliseringen är svepande och omfattar alltför mycket. Dessutom är gränserna för 14 kap. 24 § så oklara att det straffbara området blir otydligt.

4.2.4 Regeringen bör ange bemyndigandestöd i förordningar

En faktor som gör att problem med bemyndiganden visar sig i miljöbalkens tillämpning på ett helt annat sätt än vad vi uppfattat förekommer i annan lagstiftning, är regelverkets omfång. Det är en stor regelmassa. I och med miljöbalkens tillkomst slogs 16 olika lagar samman, var och en med sin tradition och myndighetssfär. På den korta tid som stod till buds kunde den stora mängden bestämmelser inte sammanfogas till en helt genomarbetad enhet. Den stora mängden regler och det stora antalet inblandade myndigheter gör att det är motiverat att kräva en större tydlighet än på andra områden. Vi anser därför att regeringen i likhet med vad som i dag gäller för förvaltningsmyndigheter bör ange vilket eller vilka bemyndiganden bestämmelser i förordningarna under miljöbalken baseras på.

Detta krav har framförts tidigare.⁶ Under 1994 genomfördes förberedelser med att upprätta ett register över bemyndiganden med tanken att det i ett informationssystem skall gå att följa vilka bestämmelser en lag resulterat i.⁷ Registret föll dock på att det inte fanns information om hur regeringen och myndigheterna använt riksdagens normgivningsbemyndiganden.

Skälet till att bemyndigandestöd inte anges i regeringens förordningar sägs vara att det är svårt att ange om en bestämmelse grundar sig på en viss delegationsregel eller på regeringens egen kompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket regeringsformen och att flera olika bemyndiganden kan ligga till grund för samma bestämmelse.⁸ Dessa svårigheter bör dock inte överdrivas. På miljöområdet torde det vara relativt ovanligt med bestämmelser som har stöd både i bemyndiganden och restkompetens och/eller är verkställighetsföreskrifter. De regler där det är särskilt angeläget att stödet anges, de som innebär begränsningar och ingripanden mot enskilda och som

⁶ Se bl.a. Håkan Strömberg i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1976 s. 74 f. och Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 2002/03:RR20 s 7 ff. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen aktualiserat frågan om ett särskilt register över riksdagens bemyndiganden i normgivningshänseende (bl.a. KU 1979/80:50, KU 1983/84:30 s. 5) Under åren 1986-1993 upprättades förteckningar över bemyndiganden som redovisades i Konstitutionsutskottets betänkanden.

⁷ Se Riksdagens Revisorers rapport 2002/03:12, Ordning på rätten, s. 96.

⁸ Jämför bl.a. Holmberg-Stjernquist, *Grundlagarna* 1980, s. 275.

kan vara straffsanktionerade, torde inte utgöra verkställighetsföreskrifter eller falla under restkompetensen. I vart fall dessa bör kunna förses med uppgift om bemyndigandestöd. Vi har inga synpunkter på i vilken form det skall ske. Det väsentliga är att enskilda och myndigheter får kännedom om regeringens överväganden. Redovisningen bör även omfatta nu gällande regeringsförordningar.

4.2.5 Hänvisningar till bemyndiganden i straffbestämmelser?

Vid arbetet med straffbestämmelserna har vi bland annat av tydlighetsskäl sökt undvika straffbestämmelser med alltför vida hänvisningar till bemyndiganden och hänvisningar till sådana bemyndiganden som är särskilt svåra att tolka. Vi har dock inte lyckats att helt undvara hänvisningar till bemyndiganden. I många fall definieras de grundläggande förpliktelser som bör vara straffsanktionerade inte direkt i lagtext utan i underordnade regler. Tillståndsplikt är ett sådant exempel. Vad som är tillståndspliktigt är ofta komplicerat att beskriva och kan inte räknas upp i en straffbestämmelse. En straffbestämmelse bör av flera skäl inte hänvisa direkt till förordningstext. För att kunna straffbelägga en tillståndsplikt återstår då endast att hänvisa till tillståndsplikt enligt ett visst bemyndigande. Eftersom straff således i vissa fall måste knytas till vissa bemyndiganden är det bland annat av det skälet viktigt att dessa utformas på ett ändamålsenligt och tydligt sätt.

Som vi framfört i tidigare betänkande gör vi inte någon heltäckande utredning med förslag på förändringar av bemyndiganden.⁹ I detta betänkande lämnar vi förslag till ändring av ett bemyndigande (se kapitel 10). En mer systematisk genomgång behöver dock göras av balkens bemyndiganden där de olika bestämmelserna övervägs i sak och där en klarare systematik tillskapas (se kapitel 7). Vi har funnit skäl att särskilt uppmärksamma bemyndigandena i 14 och 15 kap. Även översyn av bemyndiganden i regeringsförordningar kan vara motiverad.

⁹ SOU 2002:50 s. 259.

4.2.6 Begrepp och terminologi

Miljöbalkens terminologi är inte enhetlig. Begrepp används olika bl.a. beroende på olika traditioner inom olika sakområden. Det är inte möjligt att inom ramen för översynen av sanktionssystemet harmonisera användningen av begrepp i balken som helhet. Det kan också diskuteras om det fullt ut är möjligt att ha fullständigt enhetlig terminologi; eftersom olika regler fyller olika funktion måste kanske begrepp kunna tolkas olika i vissa sammanhang. T.ex. är ramarna för tolkning snävare vid en straffrättslig prövning än inom ramen för en tillståndsprövning. I de följande avsnitten vill vi peka på en del centrala begrepp som visat sig vara problematiska vid arbetet med straffbestämmelserna.

4.2.7 Begreppen försiktighetsmått och förbud

Försiktighetsmått är ett ord som har stor betydelse i olika bestämmelser i miljöbalken. Vi har funnit i vart fall tre olika områden där ordet försiktighetsmått har en avgörande betydelse.

A. Försiktighetsmått är det övergripande begreppet i 2 kap. 3 och 7 §§ och sätter gränser för vilka krav som kan riktas mot en verksamhetsutövare eller den som vidtar en åtgärd. I 2 kap. 3 § föreskrivs att verksamhetsutövare m.fl. skall ”utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt” som behövs. Försiktighetsmått är det överordnade begreppet och innefattar både skyddsåtgärder och begränsningar. Ett mycket snarlikt uttryck förekommer i miljöskyddslagen och användes under nästan 30 år för att föreskriva en mycket varierad flora av krav. I detta sammanhang är det väsentligt att ordet har en så vid tolkning att det är möjligt att täcka in alla typer av krav som kan behövas för att skydda människors hälsa och miljön. I förarbetena till miljöbalken sägs följande:

”De skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som kan bli aktuella är av skiftande slag och omfattning. Vad som behövs varierar med dels utsläppens eller annan påverkans farlighet och omfattning, dels förhållandena där påverkan sker. – – – Det kan t.ex. vara fråga om tekniska åtgärder, metodval, olika

åtgärder på marken, begränsningar av verksamheten, råvaru- och bränsleval och lämnande av information.”¹⁰

B. Försiktighetsmått används också i olika bemyndiganden i balken. Där fastställs vilka regler regeringen kan utfärda eller delegera vidare så att någon annan myndighet kan utfärda dem. Även här är det av betydelse var gränserna för försiktighetsmått går. Kan t.ex. regler om tillstånds- och anmälningsplikt anses vara ett försiktighetsmått eller behövs i ett bemyndigande uttryckligt stöd för att just sådana instrument skall kunna tillskapas?

C. Slutligen används ordet i flera bestämmelser i 29 kap. och kommer på så sätt att avgränsa det straffbara området. I 29 kap. 3 § är det straffsanktionerat att ta befattning med kemikalier ”utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt” som behövs. Både sådana krav på verksamhetsutövare som kommit till uttryck i regler inom ramen för miljöbalken och krav som inte direkt har stöd i någon regel omfattas av straffregeln. För att straff över huvud taget skall komma i fråga måste konstateras att den misstänkte gjort något som innebär att ett erforderligt försiktighetsmått åsidosatts. Även i 29 kap. 8 § första stycket 6, 13, och 18 finns ordet försiktighetsmått med som en brottsförutsättning. För att straff enligt dessa regler skall bli aktuellt skall någon ha brutit mot en regel som handlar om försiktighetsmått. Inom straffrätten ställs särskilda krav på förutsebarhet och tydlighet. Alla skall kunna förstå vad som är straffbelagt och kunna undvika att göra sig skyldiga till brott. Är en straffregel så otydlig att det inte går att utläsa vad som är straffbart uppfyller den inte dessa grundläggande krav. Det är därför viktigt att alltför luddiga och mångtydiga begrepp eller krav undviks i straffbestämmelser. Av samma skäl skall också straffregler tolkas restriktivt; om det är tveksamt om ett visst handlande omfattas av en straffbestämmelse kan straffansvar inte utkrävas. Med denna hållning kan det finnas skäl att tolka begreppet försiktighetsmått restriktivt, när det förekommer i straffbestämmelserna i 29 kap.

Vad är då försiktighetsmått? Det rör sig om åtgärder eller liknande, som skall vidtas av den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd inom ramen för miljöbalkens tillämpningsområde. Ett försiktighetsmått är en uppoffring i form av åtgärder som någon vidtar eller verksamhet någon tvingas avstå ifrån i syfte att

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.

minska negativ påverkan på omgivningen eller på annat sätt främja en hållbar utveckling. Som påpekats i förarbetena till 2 kap. 3 § miljöbalken kan det vara fråga om vitt skilda saker; tekniska åtgärder, metodval, olika åtgärder på marken, begränsningar av verksamheten, råvaru- och bränsleval samt lämnande av information.¹¹ Skyldighet att t.ex. lämna information om farliga ämnen eller produkter till andra användare är således ett försiktighetsmått.

Försiktighetsmått omfattar således skyddsåtgärder, t.ex. bullerplank, filter för utsläpp eller översvämningsskydd. Det kan också vara begränsningar, minskad produktionsvolym, t.ex. färre antal starter och landningar på en flygplats, en viss minimimängd vatten som måste släppas i en älvfåra och därmed inte får gå genom ett kraftverk eller tidsbegränsningar när en bullrande verksamhet får bedrivas. I miljöbalken används ordet försiktighetsmått som det vidare begreppet vari ingår bland annat skyddsåtgärder, se t.ex. 2 kap. 3 § och 9 kap. 5 §. I förordningen om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer används begreppen annorlunda. I 2 § definieras ordet skyddsåtgärd på ett sätt som gör att det ordet är det övergripande begreppet som innefattar bl.a. försiktighetsmått. I 13 kap. miljöbalken används dock endast begreppet försiktighetsmått. Vi utgår ifrån det sätt begreppet används i miljöbalken där försiktighetsmått är det vidare begreppet.

I vissa sammanhang synes lagstiftaren ha gjort skillnad mellan försiktighetsmått å ena sidan och förbud å den andra. I 14 kap. 24 § finns bemyndiganden som bland annat hänvisar till 2 kap. 3 § om försiktighetsmått. I 14 kap. 25 § finns ett särskilt bemyndigande som gäller just förbud. I 29 kap. finns två olika straffregler kopplade till föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa bemyndiganden.¹² Det blir alltså avgörande för vilket brott som skall anses begånget om överträdelse sker av en föreskrift som är ett förbud eller något annat, bland annat försiktighetsmått. I andra sammanhang görs inte någon distinktion mellan förbud och försiktighetsmått. I 9 kap. 5 § regleras t.ex. ”föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått”. Här synes förbud ingå i det vidare begreppet försiktighetsmått. Även i 32 kap. används både ordet förbud och ordet försiktighetsmått. I 32 kap. 12 och 13 §§ anges att den enskilde kan väcka talan om ”förbud mot fortsatt verksamhet eller om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas”.

¹¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.

¹² 29 kap. 8 § första stycket 22 och 23.

Frågan om ”förbud” skall anses vara ett försiktighetsmått blir till viss del en lek med ord. Vad är egentligen förbud? Rent språkligt kan naturligtvis det vi beskrivit ovan som begränsningar också vara en typ av förbud. Får man köra ett krossverk endast mellan kl. 08.00 och 18.00 är det förbjudet att köra kl. 21.00. Detta skall naturligtvis omfattas av försiktighetsmått. Får man endast använda en kemikalie för ett visst syfte är det förbjudet att använda den för alla andra syften. Att dra en gräns mellan förbud och andra försiktighetsmått är därför i praktiken omöjligt. Vår inställning är att även ett förbud är en form av försiktighetsmått. Eftersom det inte är möjligt att dra någon klar gräns mellan begränsningar eller försiktighetsmått å ena sidan och förbud å andra sidan är det tveksamt att använda dessa begrepp för att avgränsa olika regler mot varandra.

Direkta åtgärder och begränsningar i verksamheter som syftar till att minska negativ påverkan är självklara försiktighetsmått. Även åtgärder som syftar till att andra än verksamhetsutövaren skall vidta skyddsåtgärder kan vara försiktighetsmått. Att märka en produkt eller lämna information görs för att andra skall hantera produkten på ett sätt så att så liten negativ påverkan som möjligt skall uppstå. Sådan form av informationslämnande är enligt vår uppfattning också försiktighetsmått. Det är dock tveksamt om skyldigheter att lämna information som inte direkt syftar till att andra personer skall kunna företa skadeförebyggande åtgärder är försiktighetsmått. Skyldighet att sätta upp en vattenståndsmätare där var och en kan läsa av vattenståndet (s.k. bygdepegel) föreskrivs i en hel del domar som ger tillstånd till vattenverksamhet. Syftet med en sådan mätare är att tillsynsmyndigheter och allmänheten skall kunna kontrollera att verksamhetsutövaren följer de villkor om vattenstånd som meddelats i tillståndsdomen. I dessa fall är inte tanken primärt att myndigheterna eller gemene man skall kunna vidta några särskilda åtgärder för att skydda sig mot för höga eller låga vattenstånd utan snarare att han eller hon skall kunna påtala för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheter samt eventuellt göra polisanmälan om tillståndets villkor inte följs. Detta framstår inte som ett försiktighetsmått i straffrättslig bemärkelse. Det är dock högst rimligt att domstolar kan ställa krav på att bygdepegel skall uppföras i tillståndsdomar med stöd av 2 kap.

Är lämnande av information till myndigheter försiktighetsmått? Om uppgiftslämnande till myndigheter inte har någon som helst

betydelse för möjligheterna att vidta direkta skyddsåtgärder faller det utanför begreppet försiktighetsmått. T.ex. bör en rapporterings-skyldighet som endast skall ligga till grund för statistik inte anses vara ett försiktighetsmått. Skall uppgifterna användas i tillsyns-arbetet kan det möjligen vara mer tveksamt om det är ett försiktighetsmått. Ett exempel är de s.k. köldmedierapporterna som enligt 16 § köldmediekungörelsen skall lämnas till tillsynsmyndigheterna varje år. Enligt köldmediekungörelsen skall den som har en anläggning med ämnen som bryter ner ozonskiktet varje år göra en kontroll för att motverka onödiga läckage. Att utföra kontrollen är exempel på ett försiktighetsmått som syftar till att hålla utsläppen av ozonnedbrytande ämnen på en så låg nivå som möjligt. Rapporteringen av att kontrollen genomförts bör dock inte anses vara ett försiktighetsmått; den har i sig ingen betydelse för möjligheterna att undvika utsläpp. Den är däremot ett instrument för att myndigheterna skall kunna kontrollera att den viktiga årliga kontrollen genomförts.

En informationsplikt i syfte att upplysa myndigheter om ett visst förhållande så att dessa kan överväga vilka åtgärder som behöver vidtas är ett annat fall där det kan diskuteras om det är ett försiktighetsmått. Som exempel kan nämnas skyldighet att upplysa om att en incident inträffat vid en anläggning eller att ett område är kraftigt förorenat. Sådan information ligger närmare vad som bör ses som försiktighetsmått.

Tillstånds- och anmälningsplikter bör ligga utanför det straffrättsliga begreppet försiktighetsmått. Om en straffbestämmelse omfattar föreskrifter om försiktighetsmått bör inte den straffas enligt bestämmelsen som inte sökt ett erforderligt tillstånd. Skall överträdelser av tillstånds- och anmälningsplikt straffsanktioneras behövs därför ett särskilt straffstadgande om det.

Det kan även diskuteras om krav på kunskap är en form av försiktighetsmått. Kan t.ex. överträdelser av föreskrifter om att en person som hanterar vissa farliga kemiska ämnen skall ha viss kompetens omfattas av en straffbestämmelse om försiktighetsmått? Vi menar att krav på kunskap faller utanför det straffrättsliga begreppet försiktighetsmått. Däremot utgör regler om hur kemikalierna skall hanteras typiska försiktighetsmått.

Skillnaden i reglernas funktion är sådan att betydelsen av ett och samma begrepp kan variera mellan olika kapitel i balken. Genom de skilda utgångspunkterna för tolkning kan begreppet försiktighetsmått ha olika betydelse i 2 kap. respektive 29 kap.

4.2.8 Vad menas med föreskrifter?

Begreppet föreskrift är inte definierat i balken. Det används i många olika bestämmelser. Ett vanligt användningsområde är bemyndiganden. Miljöbalken innehåller ett stort antal bemyndiganden och många av dem är formulerade så att ”regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter” i någon viss fråga. I dessa sammanhang måste utgångspunkten vara att föreskrift har samma betydelse som i 8 kap. regeringsformen där ordet används för att beteckna i språklig form fixerade rättsregler som beslutats av offentliga organ genom ett visst förfarande.¹³ Föreskrifter är i det sammanhanget generella regler, inte beslut i enskilda fall.

I en del bestämmelser i miljöbalken används dock ordet föreskrift även för beslut som inte är normer eller föreskrifter i regeringsformens mening utan för beslut i enskilda fall (t.ex. 7 kap. 22 §). Ett annat exempel är provisoriska föreskrifter i tillståndsbeslut enligt 9 kap.; bestämmelser i ett beslut om vad som skall gälla under t.ex. en prövotid kallas inte för villkor utan föreskrifter.¹⁴ Även i 26 kap. 22 § första stycket används ordet föreskriva för beslut i enskilt fall. På många andra ställen används andra ord, t.ex. föreläggande och beslut i de fall det handlar om beslut i enskilda fall. I vissa andra fall skiljer lagtexten på föreskrifter i regeringsformens bemärkelse och beslut i enskilda fall.¹⁵

Orden föreskrift och föreskriva används således inte på samma sätt genomgående i balken. Inom ramen för vår översyn av 29 kap. har vi dock strävat efter att genomgående använda ordet i betydelsen generella normer. I nästa avsnitt tar vi upp frågan om förelägganden är straffsanktionerade och kommer därmed in på hur begreppet föreskrifter skall tolkas i straffbestämmelser.

4.2.9 Är förelägganden straffsanktionerade?

En särskild fråga gäller i vad mån förelägganden i enskilda fall är straffsanktionerade. I t.ex. 29 kap. 5 § begränsas det straffbara området till överträdelser av plikter ”som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken”. Frågan är om en skyldighet att ge in en uppgift som inte direkt föreskrivits i en

¹³ Jämför Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform 3 uppl., s. 33.

¹⁴ Se 22 kap. 27 § andra stycket miljöbalken.

¹⁵ Se t.ex. 5 kap. 3 § eller 8 kap. 5 §.

författning utan som följer av ett föreläggande i ett enskilt fall är straffsanktionerad.

Underlåtenhet att följa ett föreläggande om att inge uppgifter i ett enskilt fall, meddelat med stöd av 26 kap. 21 § kan inte anses ske i strid med vad som föreskrivs i denna balk; förpliktelsen följer inte direkt av balken utan kräver ett beslut av en myndighet. Nästa fråga blir om ett föreläggande kan vara en föreskrift som har meddelats med stöd av balken.

Uttalanden i propositionen till miljöbalken är något motsägelsefulla. Frågan kommenteras på två olika ställen. I författningskommentaren till 26 kap. 21 § sägs:

”Den som bedriver en sådan verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd som omfattas av balkens tillämpningsområde är skyldig att på begäran lämna de uppgifter och de handlingar som behövs för tillsynen till tillsynsmyndigheten. Detta gäller även den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet. Således omfattar bestämmelsen t.ex. en markägare som kan bli saneringsansvarig enligt 10 kap. Ett sådant föreläggande är, till skillnad från vad som gäller i dag, inte straffsanktionerat. Det är enligt regeringens bedömning tillräckligt med möjligheten att förena detta med vite.”¹⁶

I författningskommentaren till 29 kap. 5 § sägs:

”Skyldigheten att lämna uppgiften skall bygga antingen direkt på balkens bestämmelser eller på en föreskrift som meddelats med stöd av balken. En förutsättning för att en uppgift skall behöva lämnas kan naturligtvis vara och är ofta att den begärs av en tillstånds- eller tillsynsmyndighet, men myndighetens begäran måste ha stöd i balken eller en föreskrift för att straffansvar skall kunna inträda. Tillsynsmyndigheten kan förelägga vite för att få ut en viss uppgift. Om ett sådant vitesföreläggande inte följs, får talan föras om utdömande av vitet. I ett sådant fall kan enligt 11 § tredje stycket straff inte utdömas för underlåtenheten. – – – Som exempel på en handling som faller under 5 § kan anföras att någon som enligt 26 kap. 21 § har förelagts inkomma med upplysningar inkommer med oriktiga uppgifter eller att någon underlåter att inkomma med miljörapport enligt 26 kap. 20 § och därigenom försvårar tillsynsmyndighetens kontroll av verksamheten.”¹⁷

Kommentaren till 26 kap. 21 § synes förutsätta att förelägganden inte är straffsanktonerade medan kommentaren till 29 kap. 5 § ger uttryck för motsatt uppfattning. Vid en sådan uppenbar motsägelse kan uttalandena i propositionen inte ge någon ledning.

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 281 f.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 307 f.

Ovan har konstaterats att orden föreskrift och föreskriva inte används på samma sätt genomgående i balken. Frågan är hur uttrycket *föreskrifter som har meddelats med stöd av balken* skall uppfattas i straffbestämmelserna.

En given utgångspunkt är att straffregler skall tolkas restriktivt. Slutsatsen bör då bli att *föreskrifter som har meddelats med stöd av balken* inte omfattar beslut i enskilda fall och att straffbestämmelserna i 29 kap. inte straffbelägger underlåtenhet att följa sådana.

4.3 Vem skall bestämma vad som är brottsligt?

Slutsatser

- Vad som är straffbelagt på miljöbalkens område skall regleras i 29 kap. i balken och som huvudregel endast fyllas ut av regeringen. I vissa fall finns det dock anledning att godta att statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner närmare anger vad som skall vara straffbelagt. Det gäller föreskrifter i skyddade områden, vissa beslut i enskilda fall och vissa kommunala föreskrifter.
- Straffbestämmelser bör inte förekomma i förordningar meddelade med stöd av miljöbalken.

Vi anser att det är problematiskt att andra än riksdag och regering i stor utsträckning bestämmer vad som är straffbart enligt miljöbalken.

Många av straffbestämmelserna i miljöbalken är så kallade blankettstraffbud. Det betyder att straffbestämmelsen inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart – straffregeln hänvisar till andra regler. Var gränsen går mellan ett blankettstraffbud och ett självständigt straffstadgande är inte klart. Många straffregler som uppfattas som självständiga förutsätter i själva verket att andra regler finns som påverkar det straffbara området. Som exempel kan nämnas att den som olovligen tar vad annan tillhör i vissa fall skall dömas för stöld. Tillämpningen förutsätter andra regler om bl.a. civilrättsligt ägande, men stöldbestämmelsen brukar ändå inte betraktas som ett blankettstraffbud. Straffbestämmelserna i 29 kap. 8–9 §§ är klara exempel på blankettstraffbud. Även straffbestämmelserna i 29 kap. 4–6 §§ är exempel

på blankettstraffbud; det hänvisas till andra regler som fyller ut det straffbara området, om än på ett mer indirekt sätt än i 8–9 §§.

Blankettstraffbud i lag kan hänvisa till och därmed fyllas ut av andra regler på lagnivå eller av regler på lägre nivå i normhierarkin; förordningar som utfärdats av regeringen eller föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Sker utfyllnaden genom regler på lägre nivå än lag innebär det att någon annan än riksdagen i praktiken bestämmer vad som skall vara straffbart. På miljöbalkens område återfinns ofta det konkreta regel innehållet långt ner i normhierarkin; i balken finns många bemyndiganden som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda regler. Om de förpliktelser som enskilda skall uppfylla regleras långt nere i normhierarkin, t.ex. av statliga förvaltningsmyndigheter, och dessa är straffsanktionerade blir det förvaltningsmyndigheten som avgör vad som är straffsanktionerat.

I 29 kap. miljöbalken förekommer ett antal mycket vida blankettstraffbud. Den valda lagstiftningstekniken har medfört att många myndigheter kan påverka det straffbara området. Dessutom kan myndigheterna i vissa situationer inte undvika att deras regler blir straffsanktionerade.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § är exempel på ett blankettstraffbud med ett omfattande tillämpningsområde. Alla överträdelser av t.ex. anmälningsskyldighet som föreskrivs i balken eller regeringsförordningar eller myndighetsföreskrifter som meddelats med stöd av balken omfattas. Det betyder att alla de myndigheter som har rätt att utfärda föreskrifter om anmälningsskyldighet enligt miljöbalken kan påverka det straffbara området genom att utfärda sådana. Det betyder också att myndigheterna inte kan föreskriva om anmälningsskyldighet som inte är straffsanktionerad – myndigheterna blir bakbundna av straffbestämmelserna.

Samma sak gäller för sådana vida blankettstraffbud som föreskriver ansvar för överträdelser av föreskrifter meddelade med stöd av vissa bemyndiganden. Ett tydligt exempel på en straffregel som hänvisar till ett bemyndigande med ett omfattande tillämpningsområde är 29 kap. 8 § första stycket 22. Alla föreskrifter som handlar om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 § blir med automatik straffsanktionerade genom den straffbestämmelsen. När det gäller just kemiska produkter finns de viktigaste reglerna ofta i föreskrifter från Kemikalieinspektionen och det blir därför denna myndighet som i praktiken kommer att bestämma vad

som är straffbart. Denna typ av blankettstraffbud innebär också att de myndigheter som utfärdar regler, främst regeringen, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, inte kan utfärda regler som gäller hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer som inte är straffbelagda.

Det finns också blankettstraffbud i miljöbalken som hänvisar till EG-förordningar. Även när det gäller dessa straffbestämmelser kan det diskuteras i hur stor utsträckning EG-rätten skall fylla ut de svenska straffbestämmelserna. Utöver frågan vem som bör fylla ut straffregler finns också här ett behov av större tydlighet i lagstiftningen. Dessa frågor diskuteras i avsnitt 4.4.

Det finns även andra problem med blankettstraffbud som hänvisar till bemyndiganden; är det oklart vad bemyndigandet omfattar och hur gränser skall dras mot andra bemyndiganden blir det naturligtvis också oklart vad som är straffbart. Dessa frågor har behandlats i avsnitt 4.2.

4.3.1 Blankettstraffbud och grundlagen

En fråga är i vad mån det finns utrymme för även andra än riksdagen att utfärda straffbestämmelser – särskilt sådana med fängelse i straffskalan.

En utgångspunkt i regeringsformen är att medborgarna är skyddade mot frihetsberövande. I 2 kap. regeringsformen föreskrivs vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter däribland skydd mot frihetsberövande (2 kap. 8 §). Regeringsformen ger dock genom bestämmelser i 2 kap. 12 § utrymme för regler om frihetsberövande, t.ex. straffbestämmelser med fängelse i straffskalan, men det skall ske i form av lag.

På en punkt är kravet på lagform när det gäller straffbestämmelser med fängelse i straffskalan uppmjukat. Enligt 8 kap. 7 § andra stycket andra meningen kan riksdagen i lag som innehåller bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket föreskriva inte bara om böter utan även annan rättsverkan av brott, t.ex. fängelsestraff, för överträdelser av föreskrifter som regeringen meddelar med stöd i lagen. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för riksdagen att utfärda ett blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som regeringen kan fylla ut genom bestämmelser i en förordning som har stöd i lagen. Denna bestämmelse kan ses som en ersättning för

den möjlighet som regeringen före år 1975 ansågs ha att föreskriva kortare frihetsstraff.¹⁸

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall riksdagen meddela föreskrifter om brott. Enligt 8 kap. 7 § första stycket kan riksdagen delegera till regeringen att utfärda bestämmelser som omfattas av 8 kap. 3 §, dvs. bl.a. regler om brott, på en rad områden, däribland miljöområdet. Regeringen kan i sin tur vidaredelegera sin rätt att utfärda regler som omfattas av 8 kap. 7 § första stycket. Det framgår av 8 kap. 11 §. Straffbestämmelser som regeringen utfärdat med stöd av 8 kap. 7 §, dvs. efter bemyndigande i lag från riksdagen, kan endast ha böter i straffskalan. Det följer av 8 kap. 7 § andra stycket första meningen. I dessa fall rör det sig om självständiga straffbestämmelser som regeringen utfärdar i förordningar – inte om utfyllnad av blankettstraffbud. När det gäller blankettstraffbud finns det inga hinder mot att regeringen eller andra myndigheter som regeringen vidaredelegerat normgivningsmakt till fyller ut blankettstraffbud som endast har böter i straffskalan.

Frågan är om andra myndigheter än regeringen kan fylla ut blankettstraffbud som har fängelse i straffskalan. Mot bakgrund av kravet i 2 kap. 12 § regeringsformen på lagform för inskränkningar i den medborgerliga fri- och rättigheten att inte bli frihetsberövad kan det sättas i fråga om regeringsformen ger utrymme för det. Ordalydelsen i 8 kap. 7 § andra stycket andra meningen regeringsformen ger inte direkt stöd för att det skulle vara möjligt. Där hänvisas endast till föreskrifter meddelade av regeringen. Frågan har inte berörts i förarbetena till regeringsformen, men har tagits upp i olika lagstiftningsärenden. I vissa fall har det accepterats att blankettstraffbud med fängelse i straffskalan fylls ut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.¹⁹

Det har i ett lagstiftningsärende ifrågasatts om kommunerna skall ges möjligheter att utfärda regler som kan sanktioneras med fängelse.²⁰ I det fallet frånföll regeringen efter lagrådets granskning förslaget att ha fängelse i straffskalan på en straffbestämmelse som skulle kunna fyllas ut av kommuner.²¹ Dessa bestämmelser på hälsoområdet kom senare att arbetas in i miljöbalken och blev då i vissa delar straffsanktionerade med upp till två års fängelse i

¹⁸ Se prop. 1973:90 s. 314 f.

¹⁹ Se t.ex. prop. 1981/82:94 s. 261, se även Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform 3 uppl., s. 83.

²⁰ Se lagrådsyttrande i prop. 1981/82:219 s. 76 med förslag till hälsoskyddslag och särskilt justitierådet Bertil Bengtssons tillägg.

²¹ Prop. 1981/82:219 s. 81.

straffskalan (det gäller krav på tillstånd och villkorsöverträdelser som omfattas av 29 kap. 4 §). I andra delar straffsanktioneras de med upp till sex månaders fängelse i straffskala (29 kap. 9 § första stycket 3). Frågan om det var förenligt med regeringsformen behandlas dock inte i förarbetena till balken.

Någon prövning av frågan i domstol har inte skett. Högsta domstolen har berört frågan i ett avgörande som gällde om hovrätten borde ha beviljat prövningstillstånd i ett mål om ansvar för försvårande av miljökontroll.²² Högsta domstolen konstaterade att den tilltalade dömts för underlåtenhet att uppfylla uppgiftsskyldighet enligt den så kallade köldmediekungörelsen, som beslutats av Naturvårdsverket. Den tilltalade hade också ålagts att betala avgift enligt lagen om brottsofferfond, något som förutsätter att fängelse ingått i straffskalan för brottet. Högsta domstolen anförde att det är oklart med hänsyn till regeringsformen om fängelse kunnat ådömas för underlåtenheten och att hovrätten därför borde ha beviljat prövningstillstånd. Högsta domstolen har således inte tagit ställning i sakfrågan utan pekat på att frågan om föreskrifter meddelade av förvaltningsmyndighet kan medföra fängelsestraff är oklar.

Regeringsformen sätter inte samma gränser för straffsanktioner som gäller beslut i enskilda fall.

4.3.2 Endast riksdag och regering bör bestämma vad som är brottsligt

Som framgår ovan är det inte klart om det strider mot regeringsformen eller ej att låta föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner straffsanktioneras med fängelse så som sker i miljöbalken. Vi tycker att det rent principiellt är tveksamt att låta andra än riksdag eller regering tillskapa brott med fängelse i straffskalan på det sätt som nu sker i miljöbalken där straffskalan i de flesta fall omfattar fängelse upp till två år. Överträdelser som är så allvarliga att samhällets kanske kraftfullaste ingripande – frihetsberövande – kan bli aktuellt bör regleras i första hand av riksdagen. I andra hand bör sådana straffregler kunna fyllas ut av regeringen.

Vår strävan har varit att göra det straffbara området mer tydligt angivet i lagtexten och mer avgränsat till att omfatta de överträdelser som verkligen är straffvärda. I dag är det svårt, ibland så

²² Högsta domstolens beslut den 19 november 2003 i mål Ö 4333-01.

gott som omöjligt, för den enskilde att utröna vad som är straffbelagt. I många fall finns informationen om vad som är straffbart i föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner och det är inte alltid lätt att hitta dessa föreskrifter. Det kan dessutom vara så att det inte bara gäller att hitta föreskriften utan man måste också ta ställning till vilken delegationsregel i miljöbalken föreskriften baserar sig på för att veta om överträdelser är straffbara eller ej. Straffreglerna riskerar också att bli otydliga och svårtillämpade om många myndigheter oberoende av varandra och utan överordnad styrning använder termer och begrepp på olika sätt inom de olika sakområdena. Även kravet på tydlighet talar alltså för att endast låta straffsanktionerade regler finnas i balken eller föreskrifter meddelade av regeringen.²³

Utöver de principiella synpunkterna och kraven på tydlighet finns när det gäller miljöbalken även praktiska skäl mot att låta statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner bestämma det straffrättsliga området. Miljöbalken och föreskrifterna kopplade till den utgör en omfattande regelmassa; det finns för närvarande 33 kapitel i miljöbalken, ett 50-tal förordningar utfärdade av regeringen, föreskrifter från 10 centrala statliga förvaltningsmyndigheter, 21 länsstyrelser och många av landets 290 kommuner. De 10 centrala statliga förvaltningsmyndigheterna har till regeringen rapporterat att drygt 600 föreskrifter är straffsanktionerade genom bestämmelser i 29 kap. miljöbalken.²⁴

Endast riksdagen och regeringen kan ha överblick över hela regelmassan. De övriga myndigheterna tillskapar regler inom sina olika områden som sinsemellan kan se olika ut till struktur och där termer och begrepp kan användas olika. Inom ett sakområde kan t.ex. tillståndsplikt användas endast för stora verksamheter med stor påverkan på omgivningen medan det inom andra sakområden kan användas även för mindre verksamheter med mycket liten påverkan på omgivningen. Om avgörandet av vad som skall vara straffbart läggs på för många olika myndigheter är det svårt att upprätthålla en enhetlighet i bedömningen av vad som skall vara straffsanktionerat. Det är också lätt hänt att mängden överträdelser som är straffsanktionerade med tiden blir mycket omfattande och kommer att gälla även överträdelser som inte är straffvärda. Detta talar för att straffbestämmelserna samordnas av en myndighet med ansvar över hela området och med överblick över hela regelverket.

²³ Frågan om straffsanktionering av EG-förordningar tas upp i avsnitt 4.4.2.

²⁴ Regeringens beslut 2002-06-27, dnr M202/2283/R.

Vidare bör framhållas att de olika myndigheter som utfärdar föreskrifter med stöd av balken främst har andra aspekter för ögonen än de straffrättsliga; sanktionsfrågorna riskerar lätt att bli styvmoderligt behandlade.

Behovet av övergripande överväganden som spänner över hela balken och inte bara rör ett visst sakområde är dessutom mer omfattande än att bara gälla frågan om straff. När nya förpliktelser och regler tillkommer inom miljöbalkens ram skall behovet av sanktioner i vid bemärkelse övervägas. Inte bara behovet av straff och frågan om hur straffbestämmelser skall konstrueras och vilken strafflatitud som skall gälla måste beaktas – alternativet att införa t.ex. miljöstraffsavgifter skall också övervägas. Endast riksdagen och regeringen har möjlighet att kunna göra sådana övergripande överväganden.

Straffbestämmelser skall inte bara vara tydliga och väl avgränsade till straffvärda överträdelser. De bör också kunna gälla utan ändringar under relativt lång tid. De bör därför inte i alltför hög grad vara beroende av hur föreskrifter på lägre nivå är utformade. Straffbestämmelser på ett område som miljöområdet är delvis beroende av hur den bakomliggande regleringen är utformad. T.ex. kan överträdelser av krav på förprovningssplikt självklart endast straffas i de fall förprovningssplikt är föreskriven. Straffbestämmelserna bör dock inte utformas så att de måste ändras så snart de bakomliggande reglerna ändras.

Vår genomgång syftar till att rensa i den nuvarande vildvuxna floran av straffregler och ta bort alltför vida kriminaliseringar, otydligheter och överlappningar. Vår ambition är också att skapa straffregler som är robusta med lång hållbarhetstid. De skall inte vara beroende av hur det bakomliggande regelverket ser ut just nu utan kunna fungera även om detta ändras.

Ett hot mot en tydlig och väl avgränsad strafflagstiftning är att nya straffbara överträdelser ständigt tillkommer. Det finns en risk att straffbestämmelser mer eller mindre slentrianmässigt införs för överträdelser som kan sanktioneras på annat sätt eller som inte är lämpliga att läggas till grund för straffrättsliga prövningar. Om som vi föreslår föreskrifter skall utfärdas av regeringen för att bli straffsanktionerade bör detta motverkas.

Vi anser således att föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner inte bör vara straffsanktionerade genom miljöbalkens straffbestämmelser. I några fall finns det dock anledning att godta att statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner genom

föreskrifter påverkar det straffbara området. Det gäller sådana fall där dessa myndigheter givits uppgiften att avgöra i vilket geografiskt område ett visst straffsanktionerat skydd skall gälla, t.ex. utökat strandskydd eller beslut om vissa typer av biotopskydd.²⁵ I dessa fall är ramen för vilka beteenden som skall vara straffbara klart angivna i lagtexten och vad förvaltningsmyndigheten eller kommunen har att avgöra är endast var bestämmelserna skall gälla. Myndigheterna kan i de fallen inte utöka vilka handlingar eller underlåtenheter som skall vara straffbara och vi menar att det kan godtas att de preciserar det straffbara området genom att ange var reglerna gäller. Även andra regler om geografiskt skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken som statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner beslutar om bör vara straffsanktionerade. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.2. Slutligen finns behov av straff för överträdelser av vissa kommunala föreskrifter där dock endast böter bör ingå i straffskalan – t.ex. förbud mot tomgångskörning och gatumusik. Dessa frågor behandlas i avsnitt 5.10.

I den mån sådana skyldigheter som bör vara straffsanktionerade i dag regleras i föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner kan det till följd av våra förslag behöva göras ändringar på så sätt att förpliktelseerna i stället bör införas i en regeringsförordning. I kapitel 7 redovisar vi vilka ändringar som kan bli aktuella. Det merarbete dessa ändringar föranleder bedöms inte vara så omfattande att det bör vara något tungt skäl mot att genomföra den förändring vi föreslår.

4.3.3 Inga straffbestämmelser i regeringens förordningar

För närvarande förekommer straffbestämmelser inte bara i miljöbalken utan även i några fall i förordningar som meddelats med stöd av balken.²⁶ Det handlar alltså inte om sådana fall då regeringen fyllt ut en straffbestämmelse som finns i miljöbalken. I dessa fall har regeringen i stället skapat egna straffbestämmelser. Det kan sättas i fråga om det är tänkt att balkens bemyndiganden skall användas för att meddela sådana straffbestämmelser i förordningar. Bemyndigandena måste tolkas mot bakgrund av balken som helhet. Eftersom det finns straffregler i 29 kap. skulle bemyndigandena

²⁵ Se avsnitt 5.2.

²⁶ 16 § förordningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter och 9 § förordningen om producentansvar för bilar.

kunna tolkas så att de inte omfattar rätt att meddela straffbestämmelser.

Oavsett om bemyndigandena ger utrymme för att ha straffbestämmelser i förordningar eller ej är detta i vart fall olämpligt av tydlighetsskäl. Det blir svårt att överblicka vad som är straffbelagt om straffbestämmelser förekommer både i balken och i alla eller några av de ca 50 förordningar som meddelats med stöd av balken. Det finns också en risk för att kriminaliseringen blir alltför vid. De straffbestämmelser som för närvarande finns i förordningar meddelade med stöd av balken bör därför tas bort och nya bör inte tillskapas.

Straffbestämmelser i förordningar har visserligen den fördelen att det kan vara lättare att precisera och begränsa det straffbara området än om straffbestämmelserna finns på lagnivå i balken. Straffbestämmelser i balken blir ofta mer oprecisa och trubbiga. Det finns dock möjlighet att ge regeringen ett redskap för att avgränsa det straffbara området och samtidigt kräva att alla straffbestämmelser skall utgå från 29 kap. i balken. Vi föreslår i vissa fall att det straffbara området begränsas genom att regeringen skall ange vilka bestämmelser i förordningar som skall omfattas av straff. Med en sådan konstruktion vinner man i tydlighet så till vida att alla straffbestämmelser utgår från 29 kap. i balken, samtidigt som regeringen ges möjlighet att närmare precisera och avgränsa det straffbara området. Denna konstruktion skulle kunna föreslås i alla de straffbestämmelser som innefattar blankettstraffbud som skall fyllas ut av regeringen. Vi har dock endast föreslagit det i de fall vi med hänsyn till den bakomliggande regleringen för närvarande ser ett behov att göra en sådan avgränsning. Det gäller regler om anmälningsplikt meddelade med stöd av 9 kap. 6 § och föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § eller 13 kap. 9 eller 11 § (se 29 kap. 4 § andra stycket 3 samt 8 § första stycket 3 och 7 i vårt förslag).

4.3.4 Vissa beslut i enskilda fall bör vara straffsanktionerade

Även beslut i enskilda fall kan vara straffsanktionerade. Regeringsformen sätter inte samma gränser för möjligheterna att tillskapa blankettstraffbud som fylls ut av beslut i enskilda fall som den gör när det gäller blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter – dvs. generella normer. Liknande principiella och praktiska invändningar

som vi framfört när det gäller statliga förvaltningsmyndigheters och kommuners utrymme att meddela generella föreskrifter som kan bli straffsanktionerade, kan emellertid göra sig gällande vid beslut i enskilda fall.

Det finns några situationer där straff är motiverat som sanktion för överträdelse av beslut meddelade av statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner. Överträdelser av villkor eller andra begränsningar som ställs upp i ett beslut om t.ex. tillstånd bör vara straffsanktionerade. Vid denna typ av förprovning är utgångspunkten att en verksamhet eller åtgärd är skadlig och normalt inte kan tillåtas utan vissa begränsningar. Förprovningen syftar till att avgöra i vilka fall och under vilka förhållanden en verksamhet eller åtgärd trots allt kan tillåtas. Genom prövningsförfarandet och avgörandet får den som skall bedriva verksamheten eller vidta åtgärden kännedom om var gränserna går i ett särskilt beslut. Att inte följa ett sådant beslut bör vara straffbart oavsett om skada eller risk för skada föreligger i det enskilda fallet.

När det gäller naturvård och områdesskydd i vid bemärkelse kan det också vara motiverat att straffsanktionera beslut i enskilda fall. För att kunna bevara särskilt skyddsvärd miljö eller motverka skador till följd av en förorening på viss plats kan det vara nödvändigt att utfärda särskilda regler i ett visst område. Överträdelser av sådana regler kan vara straffvärda. Särskilda bestämmelser i ett geografiskt avgränsat område kan, om de riktar sig till en klart avgränsad grupp, vara beslut i enskilda fall och inte generella normer eller föreskrifter. Ett exempel på sådana beslut är bestämmelser om inskränkningar i markanvändning i miljöriskområde. Även beslut om förbud för verksamhet enligt 12 kap. 6 § sista stycket miljöbalken är exempel på beslut i enskilda fall till skydd för naturmiljön som bör vara straffsanktionerade. Straffbestämmelser för överträdelser av dessa regler behandlas närmare i avsnitt 5.9.

4.4 Straff och EG-rätt

Slutsatser och förslag

- De straffbestämmelser i miljöbalken som sanktionerar bestämmelser i olika EG-förordningar bör tydliggöras och avgränsas. Inriktningen bör vara att så långt som möjligt utforma självständiga straffbestämmelser med fullständiga brottsbeskrivningar även i dessa fall. Åtminstone bör de artiklar i EG-förordningarna som straffsanktioneras anges.
- Uppgift om senaste ändring och datum för en EG-förordning föreslås utgå ur straffbestämmelsen.

Straffrätten har av tradition setts som ett specifikt nationellt rättsområde. Utvecklingen under de senaste tio åren, framförallt medlemskapet i den europeiska unionen, gör att det inte längre fullt ut går att hålla fast vid detta synsätt. Vi har i vår översyn kunnat konstatera att utformningen av straffbestämmelserna som straffsanktionerar bestämmelser i EG-förordningar är problematiska i flera avseenden, i synnerhet från tydlighets- och avgränsnings-synpunkt.

Den europeiska integrationen kommer att fortgå och av allt att döma fördjupas. Från lagstiftarhåll och inom Regeringskansliet bör frågor om hur straffsanktoneringen av EG-rätten skall hanteras övervägas särskilt. Det handlar inte endast om straffbestämmelser på miljörettens område, utan även inom andra rättsområden. Inom t.ex. fiske- och jordbruksområdena förekommer i en inte obetydlig omfattning straffrättslig reglering som har sin grund i EG-rättsliga bestämmelser. En hel del av de problemställningar som här tas upp kan vara relevanta även för sådana straffbestämmelser.

4.4.1 Samarbetet inom EU på miljöområdet

Samarbetet inom EU kan ha olika karaktär och form. För att sammanfatta situationen på miljöstraffrättens område kan det något förenklat uttryckt beskrivas så att regler om miljöskydd faller in under gemenskapssamarbetet (den s.k. första pelaren) och att straffrättsliga frågor i princip hör hemma inom det mellanstatliga samarbetet (den s.k. tredje pelaren). Indelningen har betyd-

else bl.a. eftersom utvecklingen inom den första kategorin kan ske genom majoritetsbeslut medan det för den senare kategorin i regel fordras enhälliga beslut. Kommissionen är i regel ensam behörig att initiera beslut när det gäller gemenskapsfrågor, men har inom ramen för det mellanstatliga samarbetet delad initiativrätt med medlemsstaterna. Medlemsstaterna har således begränsat sin suveränitet i avsevärt större utsträckning inom gemenskapsrätten än inom det mellanstatliga samarbetet.

Inom ramen för gemenskapssamarbetet kan gemenskapen anta rättsakter som har formen av förordningar eller direktiv. Förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna medan direktivens innehåll i regel måste införlivas i medlemsstaternas nationella reglering (s.k. implementering). På miljöområdet har ett stort antal rättsakter i form av förordningar och direktiv antagits.

Rättsakter som antas inom ramen för det mellanstatliga samarbetet kan ha formen som konventioner eller rambeslut. Till skillnad från en konvention är ett rambeslut bindande för medlemsstaterna redan genom antagandet. Liksom direktivet förutsätts rambeslutet införlivas i den nationella regleringen.

EG:s rättsakter kan delas upp i harmoniserade regler²⁷ respektive minimiregler²⁸. Att reglerna är harmoniserade innebär att medlemsstaterna i princip inte får avvika från dem och införa strängare krav av t.ex. miljöskäl. Minimiregler kan ange en lägsta skyddsnivå som skall gälla inom alla medlemsländer. Medlemsstaterna får då tillämpa strängare miljökrav inom de ramar som följer av fördraget.

Det finns när det gäller sanktioner av EG-regler olika uppfattningar om var gränserna går för gemenskapsfrågor respektive mellanstatliga frågor. Helt klart är att EG har kompetens att i förordningar och direktiv uppställa krav på att medlemsstaterna skall beivra överträdelser med någon form av sanktioner. Skilda uppfattningar råder huruvida detta även innefattar kompetens att ställa specifika krav på just straffrättsliga sanktioner.²⁹

I olika rättsakter såväl på gemenskapsrättens område som inom det mellanstatliga samarbetet återfinns krav på att medlemsstaterna i sin nationella rätt skall införa sanktioner och att dessa sanktioner

²⁷ Artikel 95 (tidigare 100a) i Romfördraget.

²⁸ Artikel 175 (tidigare 130s) i Romfördraget.

²⁹ I mars 2001 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (KOM (2001) 139). Medlemsstaterna har motsatt sig förslaget och hävdade att miljöstraffrätten tillhör det mellanstatliga samarbetet. Medlemsstaterna har genom rådet antagit ett rambeslut på miljöstraffrättens område motsvarande det direktivförslag kommissionen tidigare lagt fram (rambeslut nr 2003/80/RIF den 27 januari 2003). Kommissionen har väckt talan i EG-domstolen om ogiltigförklaring av detta rambeslut.

skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. EG-domstolen har i ett rättsfall slagit fast att medlemsstaterna, på grund av den allmänna lojalitetsplikten, och i frånvaro av gemenskapsrättsliga sanktionsregler, är skyldiga att införa samma typ av sanktioner för överträdelse av EG-rätt som för överträdelse av motsvarande nationell rätt (den s.k. assimilationsprincipen), samt att de sanktioner som införs måste vara effektiva, proportionella och avskräckande.³⁰ Exakt vad dessa krav egentligen innebär är emellertid inte klart.

4.4.2 Blankettstraffbud som hänvisar till EG-förordningar

I 29 kap. miljöbalken finns ett antal straffbestämmelser som straffsanktionerar bestämmelser i olika EG-förordningar. Bestämmelserna är utformade som blankettstraffbud som hänvisar till aktuell EG-förordning. De brister i avgränsning och tydlighet. Det är långt ifrån alltid klart vad som avses straffsanktioneras, vilka bestämmelser som omfattas och hur olika begrepp skall förstås. I flera fall framgår inte om regleringen i EG-förordningen innebär skyldigheter för enskilda eller för medlemsstaterna. Av rättssäkerhets- och legalitetsskäl bör bestämmelserna på ett bättre sätt avgränsas och göras tydligare.

Enligt artikel 189 andra stycket andra meningen i Romfördraget skall en förordning till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Kravet på direkt tillämplighet medför att en EG-förordning inte kan transformeras till svensk lag; den utgör ju redan svensk rätt och kan inte ges annan form än den redan har. Det anses därför att innehållet i en EG-förordning i princip inte bör återges i svensk författningstext. EG-förordningarna innehåller emellertid inte några direkt tillämpliga straffbestämmelser. Att en EG-förordning skall kompletteras med nationella sanktionsregler kan antingen framgå av själva förordningstexten eller vara en följd av lojalitetsplikten i Romfördraget (se ovan om den s.k. assimilationsprincipen). Ofta anges i förordningen endast att medlemsstaterna skall fastställa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för överträdelse.³¹ I vissa förordningar anges vilka av bestämmelserna som skall vara sanktionerade.

³⁰ Mål mellan kommissionen och Grekland C-68/88 REG 1989, s. 2965.

³¹ I de förordningar som är straffsanktionerade i miljöbalken formuleras detta på olika sätt. I artikel 18 i förordningen 304/2003 om export och import av farliga kemikalier och artikel 21 i förordningen 2037/2000 om ämnen som bryter ner ozonskiktet anges att medlemsstaterna skall bestämma vilka "påföljder" som skall tillämpas för överträdelse av förordningen. I artikel 26.5 i förordningen 259/93

Blankettstraffstadganden med hänvisningar till EG-förordningar finns även på andra ställen i lagstiftningen och de har olika utformning i olika lagar. Inom fiske- och jordbruksområdena hänvisas i flera fall till "EG-förordningar" inom visst område utan att det närmare anges vilka förordningar som avses.³² I andra lagar t.ex. i läkemedelslagen anges utöver vilken EG-förordning det handlar om även vilka artiklar i denna som avses.³³ De aktuella straffbestämmelserna i miljöbalken kan vid en jämförelse sägas ligga någonstans emellan dessa i precision. Miljöbalkens blankettstraffbud hänvisar till särskilt angivna förordningar, dock utan att ange vilka bestämmelser i förordningarna som avses.

Inriktningen bör vara – här liksom i övrigt inom straffrätten – att så långt som möjligt utforma självständiga straffbestämmelser med fullständiga brottsbeskrivningar. Det är ingen lätt uppgift. Olika intressen skall beaktas. Det handlar om de EG-rättsliga kraven; straffbestämmelsen skall utformas så att den uppfyller EG-rättens sanktionskrav, den får inte skapa förpliktelser som går för långt om det är fråga om sanktionering av en totalharmoniserad reglering. Straffbestämmelsen skall också uppfylla grundläggande krav på tydlighet och avgränsning inom straffrätten. Den skall harmoniera med våra övriga straffbestämmelser.

I den översyn vi nu gör kan ambitionen inte sträcka sig längre än till att tydliggöra och avgränsa straffbestämmelserna genom att ange vilka bestämmelser (artiklar) i EG-förordningarna som är straffsanktionerade. Vi anser emellertid att arbetet med straffbestämmelserna bör fortgå med inriktning att integrera de straffrättsliga bestämmelser som sanktionerar EG-rätt med de straffbestämmelser som sanktionerar motsvarande nationell rätt samt att skapa självständiga straffbestämmelser med fullständiga brottsbeskrivningar.

Det har förts fram åsikter om att självständiga straffbestämmelser står i strid med EG-rättsliga principer om EG-förordningarnas direkta tillämplighet. Resonemanget bygger på att det skulle innebära en form av "smyg-implementering" att i en självständig straffbestämmelse återge bestämmelser i en EG-förordning. Vi delar inte denna

om övervakning och kontroll av avfallstransporter anges att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att "förbjuda och bestraffa". I artikel 16 i förordningen 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter anges att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga "sanktioner" för vissa överträdelse.

³² Se 40 § fiskelagen (1993:787), 11 § lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och 12 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

³³ Se 26 § läkemedelslagen (1992:859), jämför även 12 § lagen (1991:341) om strategiska produkter.

uppfattning. Tvärtom anser vi att det är en ordning som av tydlighets- och avgränsningsskäl bör rekommenderas.

Kravet på tydlighet är viktigt att uppmärksamma också alltefter som samarbetet inom EU fortskrider och EG-rätten utvecklas. Oavsett om straffrätten i framtiden faller inom medlemsstaternas ansvar eller är en EG-rättslig fråga, är det inte acceptabelt med brister i tydlighet. Det kan av olika anledningar finnas skäl att inskräpa vikten av tydlighet i EG-rättsliga instrument generellt. Tydligheten i bestämmelserna ställs på sin spets vid tillämpningen av straffbestämmelser i en brottmålsprocess. Så långt som möjligt bör undvikas att brottmålsprocesser fördröjs på grund av otydlighet i bestämmelserna som gör att de inhemska domstolarna måste vända sig till EG-domstolen för besked i frågor om hur EG-rätten skall tolkas. I värsta fall kan en sådan lång handläggningstid komma i konflikt med grundläggande rättigheter enligt Europakonventionen.

Vår inriktning har varit att i straffbestämmelsen ange de artiklar som anger det straffbara områdets yttersta gräns, dvs. artiklar vars innehåll utvidgar det straffbara området. Det får anses följa av allmänna principer att bestämmelser som innehåller undantag eller inskränkningar i det straffbara området gäller oavsett om sådana bestämmelser särskilt anges eller inte. I nu aktuella fall har vi inte sett att det skulle innebära några vinster i tydlighetshänseende att även ange sådana inskränkande bestämmelser. I vissa fall är det knappast ens praktiskt möjligt eftersom undantagen är utspridda på många olika håll. Även beträffande sådana regleringar som inskränker det straffbara området måste krav ställas på tydlighet. En viktig del av legalitetsprincipen ligger i förutsebarheten för den enskilde, det skall kunna gå att se vad som är kriminaliserat. Om undantagen är vagt och oklart formulerade minskar möjligheten att överblicka det straffbara området.

4.4.3 Straffsanktionering av bestämmelser som härrör från EG-direktiv

Kravet att införande av straffregler skall föregås av särskilda överväganden och bedömningar i fråga om straffbestämmelsers avgränsning, lydelse m.m. har även betydelse vid genomförandet av direktiv eller motsvarande. Vi har tidigare anfört att bestämmelser om straff i regel inte bör meddelas på lägre nivå än på regeringsnivå,

dvs. huvudprincipen bör vara att det inte är myndigheter under regeringen eller kommuner som bestämmer det straffbara området (avsnitt 4.3). Det finns ingen anledning att ställa lägre krav på straffregler som har sin grund i beslut och överenskommelser inom EU eller i något annat internationellt samarbete. Även i dessa fall bör således den straffrättsliga regleringen skötas av riksdag eller regering.

Inom vissa områden, t.ex. på kemikalieområdet, är den EG-rättsliga regleringen i vissa delar totalharmoniserad. Det innebär att man vid det nationella införlivandet av reglerna inte har rätt att avvika från den EG-rättsliga regleringen, inte ens för att införa ännu strängare krav. Även i dessa fall krävs emellertid särskilda överväganden om bestämmelserna skall sanktioneras. Skall det ske genom straff eller annan alternativ sanktionsform t.ex. miljöstraffavgift? Hur bör bestämmelserna om sanktioner utformas? Det är överväganden som inte bör ligga på förvaltningsmyndigheter eller kommuner att göra.

4.4.4 EG-rättslig och nationell reglering på samma område

Frågorna om avgränsning och tydlighet bör även ses i förhållande till övrig nationell reglering inom ett område. Inte sällan finns det vid sidan av en EG-förordning bestämmelser i samma frågor i en av regeringen meddelad förordning och kanske även i myndighetsföreskrifter inom samma område. EG-förordningen har företräde framför övriga bestämmelser. I de förordningar som regeringen meddelat anges i regel uttryckligen att bestämmelserna i EG-förordningen har företräde. Det kan uttryckas så att bestämmelserna i regeringens förordning endast gäller om motsvarande bestämmelser inte följer av EG-förordningen eller att bestämmelserna i regeringens förordning inte får tillämpas i strid med EG-förordningen.³⁴ I vissa fall anges att bestämmelserna i regeringens förordning kompletterar EG-förordningen.³⁵

I de fall det materiella innehållet i bestämmelserna överlappar varandra kan gränsdragningsproblem uppstå. EG-förordningen reglerar kanske samma ämne eller samma art som den nationella regleringen och det gäller att avgöra vilka bestämmelser, de i EG-förordningen eller de i den nationella regleringen, som går längst (under förut-

³⁴ Jämför t.ex. 2 § förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

³⁵ Jämför 1 § tredje stycket artskyddsförordningen.

sättning att den nationella rätten får gå längre, dvs. att det är fråga om en miniminivå som läggs fast i EG-rätten). För den enskilde blir det mycket svårt att tolka innehållet i regleringen och se vad som är straffbart.

Bestämmelserna bör utformas så att dubbla regleringar undviks. Om särskilda nationella bestämmelser behövs vid sidan av bestämmelserna i en EG-förordning bör dessa utarbetas på ett mer genomarbetat sätt så att det tydligt framgår vad som regleras på respektive ställe. Frågan behandlas även i kommande avsnitt, bl.a. i avsnitt 5.3 om artskyddsbestämmelser.

4.4.5 Uppgift om senaste ändring och datum för EG-förordningar

De blankettstraffbud i miljöbalken som hänvisar till EG-förordningar anger när senaste ändring av respektive förordning skedde. Det visar sig vid en kontroll över de senaste åren att straffbestämmelserna inte är uppdaterade med de ändringar av EG-förordningarna som gjorts och att uppgift om senaste ändring ofta – i flera fall under större delen av perioden och i något fall under hela tiden – varit inaktuell.

Det kan ifrågasättas vilken betydelse skrivningen om senaste ändring har, bl.a. aktualiseras frågor om statiska och dynamiska hänvisningar.³⁶ Den restriktiva tolkning som skall göras när det är fråga om straffbestämmelser kan innebära att det bortses från senare ändringar, dvs. sådana som gjorts efter den tidpunkt för senaste ändring som anges i bestämmelsen, i de avseenden sådana ändringar innebär straffskärpningar. En sådan tolkning kan å andra sidan innebära att Sverige inte anses uppfylla kraven på att sanktionera EG-rätten.

Avsikten torde inte ha varit annan än att ge läsaren uppgift om ändringar som gjorts efter att förordningen tillkommit. Uppgiften om senaste ändring bidrar dock inte till att skapa tydlighet och innebär knappast heller fördelar för den praktiska tillämpningen. Eftersom uppgiften riskerar att förvilla mer än den skapar reda och tydlighet, talar övervägande skäl för att den bör utgå.

Blankettstraffbuden som hänvisar till EG-förordningar anger också datum för när förordningarna antagits. Detta sker i enlighet

³⁶ Se bl.a. Lagrådets yttrande över förslag till fartygssäkerhetslag 2003-02-24 och Asp, Petter, EU & Straffrätten 2002, s. 287.

med de nuvarande riktlinjerna för författningsskrivande.³⁷ Uppgiften om datum tynger lagtexten i onödan eftersom angivande av förordningars nummer är tillräckligt för att hänvisningen skall bli exakt. Det är inte brukligt att vid hänvisningar till inhemska författningar ange datum för antagande. För att göra lagtexten mer lättillgänglig bör datum inte anges.

4.5 Om oaktsamhet

Slutsatser

- Straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken skall ses i ljuset av balkens regelverk i stort, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna.
- Det finns vid brott mot miljöbalken anledning att se allvarligt även på gärningar som begås av oaktsamhet. Det gäller också gärningar som begås genom omedveten oaktsamhet. Det är ingen ursäkt eller ens en förmildrande omständighet att inte skaffa sig den kunskap som behövs för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan få miljömässiga konsekvenser.

4.5.1 Straffrättslig oaktsamhet i miljöbalkssammanhang

För straffansvar krävs att den tilltalade har en personlig skuld till uppkomsten av den straffbara gärningen. Inom den svenska straffrätten brukar man tala om två former av skuld: uppsåt och oaktsamhet. En gärning som begås uppsåtligt sker avsiktligt. Den straffrättsliga oaktsamheten förutsätter ett beteende som avviker från ett aktsamt beteende och som är klandervärt. Det krävs att det kunnat begäras av gärningsmannen att denne iakttagit erforderlig aktsamhet och det skall ha varit klandervärt av denne att ha brustit i aktsamhet.

Oaktsamheten kan antingen vara medveten eller omedveten. Medveten oaktsamhet innebär att gärningsmannen förstår att gärningen kan resultera i en viss effekt, men till skillnad från vad som gäller vid uppsåt kan det inte anses säkert att gärningsmannen skulle ha gjort på samma sätt om denne känt till följderna. Vid

³⁷ Ds 1998:66, Gröna boken Riktlinjer för författningsskrivning, s. 41.

omedveten oaktsamhet är det inte visat att gärningsmannen förstått att gärningen kan resultera i en viss effekt, men omständigheterna är ändå sådana att han eller hon borde ha förstått detta.

Det är inte ofta som brott mot miljön begås med uppsåt. Att skada miljön eller utsätta den för fara är sällan motiv i sig för människors handlande. Den uppsåtsform som brukar kallas indirekt uppsåt kan förekomma, där det egentliga motivet är t.ex. ekonomisk vinning eller måhända ren lättja. Ofta rör man sig dock i gränsområdet mellan uppsåt och oaktsamhet eller helt klart i den oaktsamma sfären.

I den straffrättsliga oaktsamhetsbedömningen skall en prövning göras av om gärningsmannen borde ha agerat annorlunda och därmed undgått den brottsliga effekten eller faran (risken) för effekt. Vilka krav som ställs är olika i olika situationer och för personer i olika roller. Kraven är större på yrkesmän än på lekmän i saker som rör yrkesområdet. Till ledning för oaktsamhetsbedömningen kan olika standarder användas. På miljöstraffrättens område finns en stor mängd föreskrifter av olika slag vars innehåll kan tjäna som aktsamhetsstandarder, t.ex. föreskrifter om hur kemikalier får användas och hur de skall förvaras. Även allmänna råd från myndigheter och risk- och skyddsinformation från kemikalieleverantörer kan få betydelse. Därutöver finns i 2 kap. miljöbalken ett antal generellt tillämpliga hänsynsregler.

Miljöbalkens 2 kap. innehåller allmänna krav på hänsyn till människors hälsa och till miljön. Hänsynsreglerna kan läggas till grund för förelägganden och förbud men utgör också allmänna handlingsnormer för envar – inte endast vid utövning av olika verksamheter utan också vid åtgärder som inte är av försumbar betydelse. Hänsynsreglerna skall läsas i ljuset av miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §. Här framgår att målet med balken är att skapa en hållbar utveckling. De som lever nu får inte uppträda på ett sätt som skadar miljön och utarmar naturresurserna. Varje generation har ett ansvar att förvalta arvet inför kommande generationer.

Det är rimligt att lagstiftningen om hänsynsregler också påverkar den straffrättsliga bedömningen. De allmänna hänsynsregler i 2 kap. som närmast aktualiseras i detta sammanhang är kunskapskravet i 2 § och försiktighetskravet i 3 §. Kunskaps- och försiktighetskraven modifieras i viss utsträckning av skälighetsregeln i 7 §. De krav som ställs får inte vara orimliga.

Kravet på att inhämta kunskap skiljer sig avsevärt beroende på verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Medan det för

en privatperson i det dagliga livet kan vara tillräckligt att ta del av den information som förmedlas genom innehållsförteckningen på en varuförpackning och i övrigt lättillgänglig information från t.ex. kommun eller statliga myndigheter, kan det av den som bedriver en industriell verksamhet krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs.³⁸ I motiven till bestämmelsen framhålls dock att det alltid är den eventuella effekten av handlandet, inte vem som driver verksamheten eller vidtar åtgärden, som skall vara avgörande för vilken kunskap som behövs.³⁹

Försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § brukar betecknas som balkens grundläggande hänsynsregel. Den innebär att försiktighetsmått skall vidtas för att undvika risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Vad som närmare krävs i fråga om skyddsanordningar, begränsningar och övriga försiktighetsmått beror på förhållandena i det enskilda fallet. Hänsyn tas till riskens storlek, dels sannolikheten för en miljöpåverkan, dels hur pass allvarlig denna påverkan sannolikt kan bli. Vissa speciella åtgärder för att undvika eller förebygga miljörisker anges i 2 kap. 4–6 §§ (lokalisering, hushållning, produktval etc.). I propositionen nämns exempel på olika försiktighetsmått, bl.a. olika sätt att minimera utsläpp.⁴⁰

Nämnas bör även de särskilda krav som ställs på verksamhetsutövare (t.ex. enligt 26 kap. 19 § och förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll). En verksamhetsutövare skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller påverkan på miljön.

Självklart blir det aldrig aktuellt att tillämpa en omvänd bevisbörda som anges i 2 kap. 1 § på straffrättens område.⁴¹

Även om hänsynsreglerna i balken är vagt formulerade och sällan ger exakt svar på hur olika bedömningar skall utfalla, bör de ändå kunna tjäna till ledning också i en straffrättslig oaktasamhetsbedömning, dvs. som ett slags aktsamhetsstandard på det miljöstraffrättsliga området. Om tolkningen av reglerna ger ett klart utfall i

³⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 14.

³⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 211.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 18.

⁴¹ Jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 13. I doktrinen har tidigare en annan uppfattning framförts, se Strömberg, Rolf, Vattenlagen med kommentar 1984, s. 72 f.

viss riktning innebär det förstås en större ledning än i de fall då mera ingående avvägningar måste göras.

Sådana avvägningar mellan miljöintressen och ekonomiska intressen som kan aktualiseras enligt 2 kap. 7 § förefaller främmande inom ramen för en straffrättsprocess. Den regel som framstår som viktigast och mest central för de straffrättsliga oaktsamhetsbedömningarna är kunskapskravet i 2 kap. 2 §. För den som inte skaffar sig nödvändig kunskap aktualiseras ett straffrättsligt ansvar i första hand för omedveten oaktsamhet.

4.5.2 Särskilt om omedveten oaktsamhet

Omedveten oaktsamhet anses i allmänhet vara den lindrigaste och minst straffvärda skuldformen. Det kan emellertid finnas allvarliga inslag även i brott som begås genom omedveten oaktsamhet. Den omständigheten att gärningsmannen inte tänkt på möjligheten av att det brottsliga resultatet skulle kunna bli följderna av hans eller hennes handlande, kan vara uttryck för en fullkomlig likgiltighet för andras intressen. Gärningsmannen är i dessa fall inte nödvändigtvis mindre samhällsfarlig än vissa uppsåtliga gärningsmän.

Förhållandet mellan uppsåt och oaktsamhet beskrivs ibland som hänsynslöshet ställd mot lättsinnighet. Den som är hänsynslös anses i högre grad straffvärd än den som är lättsinnig eller oförsiktig. Bristen på kontroll kan emellertid göra den omedvetet oaktsamme betydligt farligare än den som agerar uppsåtligt eller medvetet oaktsamt eftersom omfattningen av möjliga skador inte ens beaktas. Den lägre graden av kontroll ger större utrymme åt slumpen i alla riktningar.⁴² Det är inte självklart att detta alltid bör leda till en straffvärdemässigt lindrigare bedömning.

Lite tillspetsat kan man säga att en syn på skuld och klander-värdhet som alltid ger vid handen att man bör se mildast på den omedvetna oaktsamheten leder till att uppmuntra okunnighet. Genom att förhålla sig okunnig blir då de brott man gör sig skyldig till mindre allvarliga och man undgår därmed strängare straff. Att medvetet förhålla sig okunnig bör emellertid inte vara ett förhållningssätt som på något sätt uppmuntras av lagstiftningen eller i rättstillämpningen. Den som medvetet håller sig i okunnighet

⁴² Jareborg, Nils, Uppsåt och klander – Varför är ett uppsåtligt brott mer straffvärt än ett oaktsamt? i Svensk juristidning 1988 s.722-749.

måste kunna anses vara medvetet oaktsam och i vissa fall även anses handla uppsåtligt.⁴³

Straffvärdemässigt behöver det inte skilja så mycket mellan ett uppsåtligt brott och ett brott som begås av omedveten oaktsamhet. Om den omedvetet oaktsamme orsakat värre miljöskada eller risk för sådan skada kan dennes handlande t.o.m. vara mer straffvärt. Att stor miljöskada eller risk för sådan skada uppstår måste således kunna belasta den omedvetet oaktsamme. Det är ingen ursäkt eller ens förmildrande omständighet att inte skaffa sig den kunskap som behövs för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan få miljömässiga konsekvenser.

4.6 Ansvar inom näringsverksamhet

Slutsatser

Frågan om juridiska personers straffbarhet bör få en generell lösning i svensk rätt. Någon särlösning för miljöstraffrättens del föreslås därför inte. Inte heller föreslås några ändringar i förhållande till nuvarande ordning då det gäller att finna en straffansvarig fysisk person inom den juridiska personen.

4.6.1 Sanktioner för företag⁴⁴

Det svenska straffsystemet bygger på principen att endast fysiska personer kan begå brott och straffas för dessa. Juridiska personer kan dock drabbas av andra sanktioner än straff.⁴⁵ De viktigaste på miljöområdet är företagsbot, miljöstraffavgifter och förverkande. Därtill kommer sådana åtgärder som kan vidtas inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet såsom indraget tillstånd, vitesföreläggande m.m. En juridisk person kan även drabbas av skadeståndsskyldighet för skador som verksamheten orsakar.

Företagsboten är konstruerad som en särskild rättsverkan av brott och har hittills endast kommit till användning i ytterst få fall. Högsta domstolen har i ett par fall prövat om förutsättningar förelegat för att utdöma företagsbot vid miljöbrottslighet. I inget

⁴³ Jareborg, Nils, Allmän kriminalrätt 2001, s. 313.

⁴⁴ Med företag avses verksamhet som bedrivs av juridiska personer.

⁴⁵ I bilaga 12.1 till vårt principbetänkande, SOU 2002:50, finns en översiktlig sammanställning över olika sanktioner.

av fallen har sådana förutsättningar ansetts föreligga.⁴⁶ Företagsbotsutredningen föreslog i sitt betänkande Straffansvar för juridiska personer (SOU 1997:127) att systemet med företagsbot skulle utgå och att ett nytt system med straffansvar för juridiska personer skulle införas. Förslaget fick i många avseenden ett positivt bemötande. Ett antal remissinstanser uttryckte emellertid kritik mot att utredningen inte närmare utrett huruvida det skulle vara möjligt att, i stället för att införa ett helt nytt system, effektivisera det nuvarande systemet med företagsbot. Mot denna bakgrund utarbetades ett förslag med ändringar i den nuvarande regleringen om företagsbot inom Justitiedepartementet, departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69). Departementspromemorians förslag går ut på att effektivisera företagsbotssystemet genom att ta bort eller ändra de begränsande rekvisit som finns i dag. Även detta förslag har remissbehandlats och frågorna bereds för närvarande inom departementet.

Vid sidan av företagsboten har olika system med administrativa sanktionsavgifter utvecklats. På miljöområdet har vi miljöstraffavgifter. Erfarenheterna av systemet med miljöstraffavgifter är i huvudsak goda och vår uppfattning är att inriktningen bör vara att utvidga möjligheterna att använda miljöstraffavgifter som reaktion på överträdelser även begångna av andra än näringsidkare.

Det finns även anledning att särskilt lyfta fram förverkandelinstitutet som instrument för att komma åt ekonomiska vinster till följd av miljöbrottslighet. I 29 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om förverkande. Bestämmelserna innebär möjlighet att förverka egendom som varit föremål för brott eller värdet av egendomen och utbyte av brottet. Därutöver finns även möjlighet att tillämpa brottsbalkens regler om värdeförverkande vid miljöbrottslighet (36 kap. 4 § brottsbalken).

En hel del brott på miljöområdet begås inom ramen för verksamhet som bedrivs av juridiska personer. Miljöstraffrätten är därför ett område där sanktionsmöjligheten för juridiska personer är viktig. Som utvecklas i Företagsbotsutredningens betänkande och i ovan nämnda departementspromemoria finns det ett antal fördelar med att ansvaret för överträdelser som begås inom näringsverksamhet läggs på den juridiska person som driver verksamheten. Ansvaret bör ligga på den som har störst förutsättningar att vidta åtgärder och förebygga fortsatta överträdelser. En sanktion

⁴⁶ NJA 1999 s. 87 och 2001 s. 579. Jämför dock Svea hovrätts dom 2003-10-16 i mål B 6888-02 där företagsbot dömdes ut.

mot den juridiska personen kan många gånger vara effektivare än sanktioner mot enskilda som verkar inom ett företag. Genom att sanktionen riktas mot den juridiska personen hamnar hela verksamheten i fokus och inte endast en persons handlande eller underlåtenhet. Straffsanktioner mot enskilda måste alltid ta hänsyn till förhållanden hänförliga till individen, vilka kanske inte alls har med företaget och verksamheten att göra. En effektiv sanktion mot den juridiska personen ger incitament till att organisera verksamheten så att överträdelser inte uppstår. Även rättviseskäl kan tala för att överträdelser som är hänförliga till ett företags struktur eller organisation bör belasta företaget. Ansvar för enskilda skall dock inte förringas även i de fall brott begås inom ramen för en verksamhet som bedrivs av en juridisk person. Det finns alltid någon eller några personer som har det övergripande ansvaret för verksamheten, t.ex. styrelsen eller den verkställande direktören. Det är alltid enskilda personer som agerar eller underlåter att agera (se avsnitt 4.6.2 om straffansvar för fysiska personer för brott inom företag).

Även om frågan om juridiska personers straffbarhet har särskild betydelse på miljöstraffrättens område anser vi att övervägande skäl talar för att den frågan får en generell lösning i svensk rätt. Någon särlösning för miljöstraffrättens del föreslås därför inte.

Våra förslag till ändringar av systemet med miljöstraffsavgifter bygger på att en uppdelning sker av straffbara överträdelser och sådana överträdelser som föranleder miljöstraffsavgift – dubbla sanktioner bör undvikas – samt att miljöstraffsavgifter används i de fall där inte allvaret i överträdelsen kräver att den är straffsanktionerad. Det innebär att de allvarliga fallen hamnar inom straffsystemet, vilket gör det särskilt angeläget att understryka vikten av att det också inom straffsystemet finns förutsättningar att ålägga juridiska personer ett ansvar. De problem som nuvarande reglering kan innebära i detta avseende motiverar dock inte att systemet med miljöstraffsavgifter används också i de fall överträdelsen är så allvarlig och klart straffvärd att den bör vara straffbar.

Ett mindre ingripande alternativ till att införa straffansvar för juridiska personer är att effektivisera företagsbotssystemet. Det har i och för sig inte någon avgörande betydelse om den sanktion som träffar den juridiska personen benämns straff eller särskild rättsverkan av brott. Ett effektivt system med företagsbot med betydligt mindre begränsande villkor än vad som gäller enligt nuvarande

lagstiftning skulle således också väl kunna tjäna de syften som uppnås med straffansvar för juridiska personer.

4.6.2 Straffansvar för fysiska personer för brott inom företag⁴⁷

När brott begås inom företag kan straffansvar utkrävas av fysiska personer i företagets ledning, det s.k. företagaransvaret. Det handlar om personer som har särskilda ansvarsområden, antingen genom rättslig eller faktisk ledningsposition eller genom delegation.

Företagaransvar kan föreligga vid straffbestämmelser som riktar sig till vissa särskilt utpekade specialsubjekt. Exempel på straffbestämmelser med specialsubjekt finns i 21–23 §§ arbetstidslagen ("arbetsgivare"), 14 kap. 11 § trafikförordningen ("ägaren"), 20 kap. 1 § sjölagen ("redare") samt 10 kap. 4 § 5 lagen om åtgärder mot förorening från fartyg ("redare eller ägare"). Om dessa specialsubjekt är juridiska personer är det företrädare för dessa som bär det straffrättsliga ansvaret.⁴⁸

Även i de fall straffbestämmelsen riktar sig mot en bred krets och som brottssubjekt t.ex. anger "den som", kan företagaransvar aktualiseras.⁴⁹ Personer i ett företags ledning kan i dessa fall dömas till ansvar om överträdelsen beror på brister i tillsyn och kontroll över verksamheten. Det som läggs dessa personer till last är att de varit oaktsamma genom att inte ingripa i verksamheten och förhindra att denna drivs i strid med gällande bestämmelser. Något krav på medvetenhet att överträdelser sker finns inte, vilket följer av att det för ansvar är tillräckligt att brottet begås av oaktsamhet. Däremot måste konstateras att underlåtenheten har orsakssamband med överträdelsen, eller med andra ord att överträdelsen kunnat undvikas om personen med företagaransvar gjort vad som på honom eller henne ankommer för att förhindra och kontrollera att överträdelser inte sker.

Företagaransvaret åvilar i fråga om aktiebolag och andra juridiska personer med likartad struktur främst styrelsen och den verkställande direktören. I de flesta större företag måste arbetsuppgifter som primärt åvilar företagsledningen delegeras nedåt i organisa-

⁴⁷ Med företag avses verksamhet som bedrivs av juridiska personer.

⁴⁸ Huruvida detta är fråga om en analog tillämpning av straffbud eller inte råder det delade meningar om, jämför Lagrådets och regeringens olika uppfattningar i prop. 1993/94:130 s. 16 ff.

⁴⁹ Jämför Suzanne Wennberg i Företagsledares ansvar för brott som begås i verksamheten, Flores juris et legum – festskrift till Nils Jareborg. Se även Företagsbottsutredningens förslag att lagreglera företagaransvaret, SOU 1997:127 s. 321 ff.

tionen. Det är nödvändigt eftersom företagsledningen i praktiken inte kan ha daglig tillsyn och kontroll över hela verksamheten och då ledningen av effektivitetsskäl inte bör syssla med detaljfrågor. Om en sådan delegation behövs och genomförs på ett korrekt sätt kan den medföra att den som fått ansvaret för en arbetsuppgift också har ett straffrättsligt ansvar om något går fel.

För att delegationen skall kunna få verkan i straffrättsligt hänseende krävs för det första att företagsledningen har utsett kompetenta befattningshavare och sett till att erforderliga instruktioner lämnats till dessa. Det fordras vidare att den som fått ansvaret delegerat till sig har tillräckliga beslutsbefogenheter, faktiska möjligheter och ekonomiska resurser för att vidta de åtgärder som är påkallade. Av delegationen bör framgå vem eller vilka som bär ansvaret för att tillämpliga bestämmelser följs. Detta skall vara tydligt också för den som mottar delegationen. Står det inte klart för denne vilken omfattning delegationen har eller den egentliga innebörden av de skyldigheter som följer med delegationen kan någon delegation med straffrättsligt befriande verkan inte anses föreligga.

Det bör observeras att företagsledningens ansvar inte behöver upphöra efter en korrekt utförd delegation. Skulle företagsledningen känna till eller borde den känna till att arbetsuppgifter som delegerats inte utförs på ett godtagbart sätt, kan den hållas straffrättsligt ansvarig för att inte ha ingripit för att rätta till förhållandena.

I praktiken uppstår ofta svårigheter när det gäller att fastställa vem eller vilka som skall bära det straffrättsliga ansvaret för miljöbrottslighet som begås inom företagsverksamhet. Inte sällan krävs omfattande undersökningar av interna system för delegation, arbetsfördelning, instruktioner och rutiner samt av kompetens och kunskap inom ledning och på andra nivåer inom företaget. Med anledning av detta har förslag förts fram om att i miljöstraffbestämmelserna särskilt utpeka straffansvariga personer.

Ett sådant utpekande förekommer i vissa andra straffbestämmelser. Vid t.ex. tryckfrihetsbrott utpekas utgivaren som ansvarig i första hand (8 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Önskemålen att främja yttrandefriheten har motiverat en alldeles speciell ordning när det gäller ansvaret för tryck- och yttrandefrihetsbrott; ensamansvar för vissa personer kombineras med presumerat uppsåt.

Den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen är speciell. Ett område som det kan vara mer relevant att jämföra med är olje-

utsläpp till havs. Där har befälhavaren ett särskilt ansvar (se bl.a. 10 kap. 2 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg). Om befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen av skadliga ämnen ombord till visst befäl eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller ansvaret enligt samma lagrum i motsvarande mån för det befälet. Uttrycket "i motsvarande mån" speglar det förhållandet att både befälhavaren och ett annat befäl under vissa förhållanden kan ställas till svars för ett otillåtet utsläpp. Det kan t.ex. bli aktuellt då befälhavaren har delegerat vissa tillsynsuppgifter och utsläppet orsakats av omständigheter som borde ha uppmärksammats både av befälhavaren och det andra befälet.⁵⁰ Om utsläpp av olja eller annat skadligt ämne har skett i strid med gällande förbud eller om ett utsläpp som skett till följd av en olyckshändelse inte har begränsats så långt det är möjligt, döms fartygets redare eller ägare, enligt 10 kap. 6 §, som om han eller hon själv hade begått gärningen. Straffansvar förutsätter då att ägaren eller redaren har underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom eller henne för att förhindra det inträffade.

De företag där ansvar för miljöbrottslighet aktualiseras är av olika art och storlek. De har olika struktur och organisation. Inom dessa företag finns inte på samma sätt som ombord på ett fartyg någon självklar funktion som kan bära det miljöstraffrättsliga ansvaret. Vikten av att det skall kunna göras en nyanserad bedömning av straffansvaret talar i viss utsträckning mot att i lagtext särskilt peka ut vissa ansvariga personer. Ett utpekande av vissa ansvariga får inte medföra att andra som har större skuld och är mer straffvärda utesluts från straffansvar. Det är inte heller säkert att den som utpekats har personlig skuld till det inträffade. Mot denna bakgrund anser vi inte att det bör införas ett straffrättsligt ansvarigt specialsubjekt för miljöbalksbrott. Den mer nyanserade ansvarsfördelningen som i rättspraxis utvecklats genom företagaransvaret är, trots de svårigheter som kan föreligga vid en sådan bedömning, att föredra. Företagaransvaret utesluter inte att flera personer kan hållas ansvariga för samma miljöfarliga händelse.

⁵⁰ Prop. 2000/2001:139 s. 135.

5 Straff – de särskilda straffstadgandena

5.1 Miljöbrott (29 kap. 1 §)

Förslag

- Miljöbrottsbestämmelsen ändras så att brottet i punkten 1 fullbordas då ämne släppts ut i stället för då förorening har skett. Brottet i punkten 2 beskrivs som ”förvarar eller bortskaffar” i stället för ”förvarar”.
- Straffbestämmelsen utvidgas till att omfatta åtgärder som innebär att yt- eller grundvattennivåer ändras och som därigenom skadar eller riskerar att orsaka skador på människors hälsa eller i miljön.
- Såväl uppsåtliga som oaktsamma brott omfattas av miljöbrottsbestämmelsen och det särskilda oaktsamhetsbrottet *vållande till miljöstörning* i 29 kap. 2 § upphävs. Även miljöbrott som begås av oaktsamhet skall kunna anses som grovt brott.
- Ändringar i förtydligande syfte och av redaktionell art görs i straffbestämmelsen. Bland annat tas de särskilda undantagen från straffbarhet bort avseende det som är allmänt vedertaget respektive försvarligt, eftersom detta bedöms omfattas av undantagsregler som gäller allmänt inom straffrätten.
- Undantaget från straffbarhet vid ringa fall kvarstår men flyttas till den generella regleringen i 11 §.

Straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning infördes i brottsbalken år 1981.¹ En bred debatt pågick vid denna tid om effektiviteten i tillsynen av miljöfarlig verksamhet och om möjligheterna att tillräckligt beivra miljöskadliga handlingar. En

¹ Prop. 1980/81:108, JuU 1980/81:37, rskr. 1980/81:379.

väsentlig orsak till denna debatt var de förhållanden som uppdagades när miljöfarligt avfall grävdes upp på en industrifastighet tillhörig BT Kemi i Teckomatorp.

Den straffreglering som fanns sedan tidigare ansågs inte tillräcklig. Straffbestämmelserna i miljöskyddslagen omfattade i huvudsak endast störningar från fast egendom. På grund av kravet att gärningen skall ha framkallat allmän fara – i vilket ligger ett krav på konkret fara för en obestämd krets människor – var brottsbalkens bestämmelser om spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 §) samt förgöring (13 kap. 8 §) av begränsad tillämplighet.

Den nya miljöbrottsbestämmelsen avsågs i huvudsak² utformas som ett s.k. farebrott. Det innebär att straffansvar kan komma i fråga även när den miljöskadliga effekten inte kan visas i det enskilda fallet, men det finns en praktisk beaktansvärd risk (fara) för en negativ effekt på miljön. Till skillnad från den tidigare regleringen i brottsbalken räcker det för straffansvar att det typiskt sett förelegat en risk för en miljöskadlig effekt och att denna risk varit så påtaglig att en normalt ansvarsmedveten person skulle ha avstått från den aktuella åtgärden (s.k. abstrakt fara).³ Den lydelse straffbestämmelsen fick gör emellertid att dess karaktär av fare- eller riskbrott inte blev helt tydlig. Det finns därför skäl att se över hur de brottsliga gärningarna beskrivs i bestämmelsen.

En annan fråga rör tillämpningsområdet. Miljöbrottsbestämmelsen är balkens centrala straffbestämmelse med miljön som primärt skyddsobjekt.⁴ Den återspeglar dock inte balkens breda miljösyn, bland annat omfattas inte verksamheter eller åtgärder på vattenområdet om dessa inte inneburit förorening.

Det fanns vid införandet av miljöbrottsbestämmelsen farhågor om att det straffbara området skulle bli alltför omfattande. I syfte att begränsa kriminaliseringen infördes därför ett antal undantag från straffbarhet. Dessa har vållat en del tillämpningssvårigheter och det finns exempel på tolkningar i rättstillämpningen som knappast kan ha varit avsedda med undantagen.

En annan kritik går ut på att de påföljder som döms ut är för milda. Många gånger renderar brott mot 29 kap. 1 eller 2 § inte mer än ett lågt bötesstraff. Vi anser att det – utöver frågan om hur straffmätningar sker – finns anledning att särskilt uppmärksamma straffvärdet av brott som begås av oaktsamhet.

² Med undantag för punkten 3 avseende buller, skakning eller strålning.

³ Prop. 1980/81:108 s. 12.

⁴ Angående uppdelningen mellan brott mot miljön och brott mot kontrollsystemet, se avsnitt 4.1.

5.1.1 Att förorena och förorening

Ett av syftena vid införandet av miljöbrottsbestämmelsen var att tidigarelägga straffbarheten. Så skedde också framförallt vad gäller de s.k. förvaringsfallen (punkten 2). I dessa fall krävs inte att ett ämne kommit ut i miljön, utan det räcker att förvaringen skett på sådant sätt att det finns en risk för detta. Med den lydelse bestämmelsen fick krävs i punkten 1 att förorening av mark, luft eller vatten har skett och konstaterats. Kravet på förorening står i viss utsträckning i strid med miljöbrottet som ett farebrott, dvs. ett brott som inte förutsätter skada utan där det räcker att fara eller risk för skada föreligger.

Det är när det gäller denna typ av miljöbrottslighet viktigt att se allvarligt också på sådana överträdelser där det inte uppstått någon skada och där inte heller den konkreta risken i det enskilda fallet varit särskilt stor, men där det typiskt sett föreligger stora risker för människors hälsa eller miljön. Det handlar om att komma åt riskbeteenden som typiskt sett är farliga. Som en följd av detta kan ifrågasättas om straffbestämmelsen om miljöbrott fått en riktig utformning, eller om fler riskbeteenden bör omfattas.

Detta skulle kunna ske genom att kriminaliseringen tidigareläggs. Ett sätt att tidigarelägga kriminaliseringen är att straffbelägga redan vid försök till brott. En sådan kriminalisering omfattar emellertid endast uppsåtliga beteenden. Det är inte en ändamålsenlig eller önskvärd avgränsning.

Ett annat sätt är att kriminalisera vissa riskbeteenden direkt utan att någon miljöskadlig effekt eller risk för sådan effekt behöver visas. Det senare alternativet föranleder frågan om det går att peka ut vissa beteenden som förbjudna och därmed direkt straffbara i anslutning till miljöbrottsbestämmelsen, oavsett vilken miljöskadlig effekt eller risk för sådan effekt dessa beteenden haft. I detta sammanhang kan nämnas regleringen kring oljeutsläpp till havs som förbjuder oljeutsläpp som sker från fartyg. Det har gjorts gällande att motsvarande förbud borde gälla på land.

De miljörättsliga sambanden är komplexa. Att definiera beteenden som skall vara straffbara i sig möter därför svårigheter. Vilka ämnen skall omfattas? Hur skall dessa definieras? Skall det göras en avgränsning med avseende på mängd, sammanhang och plats? En i hög grad kasuistisk, dvs. i detalj uppräknande, lagstiftning riskerar att bli alltför begränsande och kan medföra att fokus flyttas från

mer straffvärda beteenden. Vi har inte funnit denna väg framkomlig.

Kan straffbestämmelsens inslag av farebrott – dvs. brott som endast förutsätter risk för skada – stärkas på annat sätt? I det ursprungliga författningsförslaget som remitterades till Lagrådet beskrevs den brottsliga gärningen som ”tillför mark, vatten eller luft ett ämne eller ett föremål som genom förorening eller på liknande sätt medför eller kan antas medföra...”.⁵ En sådan lydelse kräver inte att förorening har skett. I samband med lagrådsbehandlingen gjordes i syfte att nå ökad överskådlighet en uppdelning mellan föroreningsfall och förvaringsfall under två olika punkter i bestämmelsen.

Det finns från överskådlighets- och tydlighetssynpunkt fördelar med en uppdelning som skiljer på fall där ämnen släppts ut i miljön och fall där ämnen förvaras på sådant sätt att risk för förorening uppkommer. Förorening i miljöbrottsbestämmelsens mening torde inte kräva mer än att recipientens naturliga sammansättning förändrats.⁶ Avsikten förefaller inte ha varit att i begreppet förorening lägga ett krav på negativ påverkan på miljön. Språkligt sett kan emellertid en sådan tolkning ligga nära till hands. När begreppet förorening används i andra sammanhang kan det vara förenat med krav på att det skall ha varit fråga om ämnen av viss mängd eller om tillförsel av viss varaktighet.⁷ Även om detta inte synes ha varit avsikten i miljöbrottsbestämmelsen, finns utrymme för tveksamhet på denna punkt.

Det straffvärda och det som bör vara kriminaliserat är själva tillförandet eller utsläppet av sådana ämnen som kan medföra skador på människors hälsa eller i miljön. Effekten av tillförseln bör inte ha betydelse för annat än bedömningen av brottets svårhetsgrad. Straffbestämmelsen bör därför utformas så att straffbarhet inträder när utsläpp har konstaterats utan att något krav på förorening ställs. Genom att den brottsliga gärningen ändras till att avse ”släppa ut” i stället för ”förorena” blir brottets farekaraktär, dvs. karaktär av brott där det räcker med risk för skada, tydligare. Det blir således tydligare än i dag att den handling eller underlåtenhet som gärningsmannen gör sig skyldig till är ett moment, medan effekten av handlingen eller underlåtenheten är ett annat moment. I de fall det inte har skett någon skada på miljön

⁵ Prop. 1980/81:108 s. 109.

⁶ Prop. 1980/81:108 s. 11.

⁷ Jämför bilaga 1 till a. prop. s. 57 och SOU 1966:65 s. 147.

eller i vart fall inte väckts åtal avseende någon sådan skada, bör det räcka med att det kan konstateras att visst ämne släppts ut i miljön och att detta kunnat orsaka skada.

Av diskussionen i förarbetena när straffbestämmelsen om miljöbrott infördes framgår att utsläpp av uppvärmt vatten inte innefattas i förorening i den betydelse begreppet avsetts ha i miljöbrottsbestämmelsen.⁸ Utsläpp av uppvärmt eller nedkyllt vatten kan orsaka ändring av temperaturförhållandena i mark eller vatten vilket i sin tur – liksom förorening genom för recipienten främmande ämnen – kan förorsaka skador eller risk för skador. Det brukar kallas termisk förorening.⁹ Genom att den termiska föroreningen således inte omfattas överensstämmer inte föroreningsbegreppet i miljöbrottsbestämmelsen med vad som avses med förorening i andra delar av balken. Även om en enhetlig begreppsanvändning kan tala för det har vi inte funnit tillräckliga skäl med hänsyn till praktiska behov eller av annan anledning att ändra straffbestämmelsen till att även avse termisk förorening. Det kan tilläggas att det knappast är acceptabelt att en sådan ändring görs enbart genom förarbetsuttalanden utan den bör komma till uttryck i lagtexten.

Det har förts fram förslag om att ta bort begreppet förorening helt från straffbestämmelsen. Den som släpper ut ämne till mark, vatten eller luft på sätt som skadar eller riskerar att skada människors hälsa eller miljön skulle i så fall omfattas av straffbestämmelsen om miljöbrott, oavsett om skadan orsakats eller riskerats direkt på grund av utsläppet, exempelvis genom att någon håller frätande syra i ansiktet på en människa, eller om skadan orsakats indirekt via en förorening, t.ex. genom ett gasutsläpp som förorsakat hälsovådliga luftföroreningar. En sådan ändring skulle innebära en utvidgning av miljöbrottets tillämpningsområde. Den skulle innebära att miljöbrottets koppling till och krav på miljöpåverkan luckras upp, vilket inte framstår som önskvärt eller motiverat. Av de två exemplena är det endast det sist nämnda fallet med gasutsläppet som bör omfattas av miljöbrottsbestämmelsen.

⁸ A. prop. s. 57 och 112.

⁹ Jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 133, se dock även s. 110 och 9 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

5.1.2 Förvaring

Av förarbetena framgår att det var avsett att begreppet förvaring skulle ges en relativt vid tolkning. Även situationer då någon har låtit deponera bristfälligt emballerat miljöfarligt material utan avsikt att ta vidare befattning med det har angetts som exempel på vad som bör föras in under förvaring.¹⁰ I förhållande till ordets språkliga betydelse kan det i vissa situationer förefalla märkligt att tala om förvaring när någon t.ex. har slängt eller gjort sig av med avfall utan avsikt att ta vidare befattning med det. Situationen kan vara sådan att vederbörande har avhänt sig avfallet och kanske också saknar fysisk möjlighet att ta vidare befattning med det.

Den kriminaliserade gärningen bör därför ändras så att det tydliggörs att bestämmelsen även omfattar dessa fall. Det kan ske genom tillägg av ord som ”dumpar” eller ”bortskaffar”. Båda dessa begrepp förekommer inom avfallsregleringen och har särskilda betydelser där. Vi bedömer att det är lämpligast att gärningen beskrivs som ”förvarar eller bortskaffar”. Med bortskaffar i miljöbrottsbestämmelsens mening avses då fall där det inte finns någon avsikt att ta vidare befattning med det miljöfarliga materialet och där inte heller förhållandena är sådana att förvaring kan anses föreligga. I detta sammanhang kan det vara värt att nämna något om förvaringsbegreppet.

Frågan om vem som förvarar i miljöbrottsbestämmelsens mening måste lösas efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns t.ex. inget stöd för en tolkning som innebär att det endast är fastighetens ägare som kan förvara något på en fastighet. Att tillämpa bestämmelsen på det sättet vore att inskränka dess tillämpningsområde i en riktning som inte är avsedd och som inte heller kan sägas ha stöd i lydelsen. Även för t.ex. en arrendator kan omständigheterna vara sådana att denne måste anses i den mening som avses i straffbestämmelsen förvara tunnor eller dylikt på den arrenderade fastigheten. En sådan tolkning faller enligt vår mening inom redan nu gällande lydelse.

Inte heller finns det stöd för att frita en fastighetsägare från ansvar för förvaring enbart av det skälet att det inte var denne som placerade avfallet på fastigheten. Den som t.ex. köper en fastighet och som känner till att det finns avfall där bör kunna göras straffrättsligt ansvarig för förvaring trots att någon annan placerat avfallet på fastigheten. Ansvar för miljöbrott kan således föreligga

¹⁰ Prop. 1980/81:108 s. 115 och JuU 1980/81:37 s. 7.

inte endast genom aktivt handlande utan också genom underlåtenhet.¹¹ En fastighetsägare kan dock inte göras ansvarig i straffbestämmelsens mening i samtliga fall av underlåtenhet att avbryta en förvaring som sker på fastigheten och som riskerar att leda till förorening. Om fastighetsägaren inte känner till och inte heller haft anledning att känna till att avfall placerats på fastigheten är denne inte straffrättsligt ansvarig. En annan sak är att fastighetsägaren kan bli ansvarig för efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. miljöbalken.

5.1.3 En ny punkt 4 – ändring av yt- eller grundvattennivå

Miljöbrottsbestämmelsen är i stor utsträckning föroreningsinriktad och återspeglar på så sätt den händelse som initierade införandet av straffbestämmelsen, nämligen BT-Kemiskandalen. Utvecklingen på miljöområdet, inte minst införandet av miljöbalken som en bred miljöskyddande lagstiftning, talar för att också den centrala miljöbrottsbestämmelsens tillämpningsområde bör spegla denna bredare syn på miljöskyddet som kommit till uttryck under senare år.

Utanför miljöbrottsbestämmelsens tillämpningsområde faller åtgärder med vatten som har lett till eller riskerar att leda till negativ påverkan på miljön. I dag är många av dessa beteenden straffbara genom kontrollsystemsbrott. De flesta åtgärder med vatten är förprövningspliktiga (jämför 11 kap. miljöbalken) varför straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § om otillåten miljöverksamhet aktualiseras. Det framstår som märkligt och omotiverat i förhållande till föroreningsfallen att inte även dessa förfaranden skulle kunna omfattas av en miljöstraffbestämmelse som har miljön som primärt skyddsobjekt. Att miljöbrottsbestämmelsen inte är tillämplig får bland annat till konsekvens att dessa fall oavsett hur omfattande miljöskador som uppstått eller riskerats inte kan bedömas som grova med den skärpta straffskala som gäller för grovt miljöbrott.

Vi föreslår därför att miljöbrottsbestämmelsen utvidgas till att även omfatta verksamheter eller åtgärder som leder till att yt- eller grundvattennivåer ändras och som därigenom orsakar eller riskerar att orsaka skada i miljön. Dammbyggnader, markavvattningar och åtgärder som innebär bortledning av grundvatten är företeelser som kan omfattas. En utvidgning av miljöbrottsbestämmelsen före-

¹¹ Fastighetsägaren intar i sådana fall den garantställning som förutsätts för underlåtenhetsansvar, jämför Strahl, Ivar, Allmän straffrätt i vad angår brotten 1976, s. 319 f. samt Jareborg, Nils, Allmän kriminalrätt 2001, s. 191 f.

slås som avser verksamheter eller åtgärder som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som orsakar skada eller riskerar att skada. Ändringar av vattenföringen kan leda till sådana ändringar av vattennivåer som omfattas av bestämmelsen.

Eftersom en stor del av dessa åtgärder faller under det förprövningspliktiga området kommer det att uppstå en konkurrenssituation mellan miljöbrottet och straffbestämmelsen avseende otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 §. Enligt subsidiaritetsregeln i 4 § sista stycket har miljöbrottsbestämmelsen företräde. Om tillstånd har lämnats och verksamheten eller åtgärden omfattas av tillståndet och ryms inom villkoren för tillståndet, döms inte till ansvar för miljöbrott. Det framgår uttryckligen av undantaget för om behörig myndighet tillåtit förfarandet.

5.1.4 Tillåtelse, allmänt vedertaget och försvarligt

Tillåtelse från behörig myndighet

Från det straffbara området har uttryckligen i miljöbrottsbestämmelsen undantagits förfaranden som tillåtits av behörig myndighet. För straffrihet krävs att det är fråga om en sådan tillåtelse av myndighet där de aktuella miljöskyddsintressena har varit föremål för prövning.¹² Som exempel på myndigheter som kan vara behöriga att meddela tillåtelse till en verksamhet anges i förarbetena bland annat Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstol, dvs. miljödomstolarnas föregångare. Av förarbetena framgår att även ett besked från en länsstyrelse enligt dåvarande 27 § miljöskyddskungörelsen om att en anmälan rörande en viss verksamhet inte föranleder någon åtgärd skulle anses utgöra tillåtelse i den mening som åsyftas i straffbestämmelsen.¹³ Detsamma skulle gälla dispenser från förprövningsplikt enligt miljöskyddslagen meddelade av Naturvårdsverket eller länsstyrelser enligt dåvarande ordning.

Tillåtelseundantagets räckvidd och omfattning skall i dag ses i ljuset av miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillåtet måste förfarandet anses vara om tillstånd eller dispens meddelats för det. För vissa miljöfarliga verksamheter finns regler om anmälningsplikt. Enligt 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall den myndighet som handlägger

¹² Prop. 1980/81:108 s. 17.

¹³ A. prop. s. 18.

ett anmälningsärende meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud om det behövs, förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd eller, om sådana åtgärder inte beslutas, underätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida. Mot bakgrund av de uttalanden som gjordes när miljöbrottsbestämmelsen infördes talar mycket för att ett besked enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om att en anmälan inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida skall anses utgöra tillåtelse i den mening som avses i straffbestämmelsen. Har däremot en anmälan inte föranlett något besked från myndigheten är det inte självklart att myndigheten kan anses ha tillåtit förfarandet.

Det torde i och för sig inte krävas att beslutet getts skriftlig form för att tillåtelseundantaget skall vara uppfyllt.¹⁴ Med hänsyn till myndigheternas rutiner är det dock förmodligen inte särskilt vanligt med muntliga beslut. Undantaget vid tillåtelse gäller inte utan vidare i situationer där felaktiga uppgifter lämnats till underlag för myndighetens prövning eller där uppgifter som hade bort beaktas vid denna prövning förtigits. För att leda till strafffrihet skall tillåtelsen ha meddelats av den myndighet där de aktuella miljöskyddsintressena varit föremål för prövning. Det innebär exempelvis att ett bygglov enligt plan- och bygglagen eller en fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen normalt inte kan åberopas.

Misstag om att ett tillåtighetsbeslut meddelats kan frita från ansvar för uppsåtligt brott, men inte nödvändigtvis från oaktsamhetsbrott. I oaktsamhetsbedömningen får prövas om det fanns fog för uppfattningen att tillåtelse förelåg. Enbart den omständigheten att tillsynsmyndigheten underlåtit att ingripa kan i regel inte anses tillräckligt. En verksamhetsutövare kan således inte med straffbefriande verkan tolka tillsynsmyndighetens tystnad som att verksamheten tillåtits. Inte heller att en företrädare för myndigheten uttalar sig i allmänna positiva ordalag kan uppfattas på detta sätt.¹⁵

Att ett förfarande tillåtits av myndighet har naturligtvis betydelse i straffrättssammanhang även om detta inte som i bestämmelsen om

¹⁴ Jämför prop. 1980/81:108 s. 17 om tillåtelse till ett förfarande ”i en eller annan form”.

¹⁵ Jämför NJA 2001 s. 579 där verksamhetsutövaren hade haft fortlöpande kontakt med en miljöskyddsinspektör, bl.a. i samband med klagomål om nedsmutsning. Att inspektören vid dessa tillfällen gett uttryck för uppfattningen att de åtgärder som verksamhetsutövaren avsåg att vidta tedde sig godtagbara kunde enligt Högsta domstolen inte innebära att kommunen därmed lämnat tillstånd till nedsmutsningen eller att verksamhetsutövaren kunde ha uppfattat det på detta sätt.

miljöbrott uttryckligen reglerats i den enskilda straffbestämmelsen. Har en myndighet med behörighet därtill tillåtit ett förfarande kan det knappast anses brottsligt. För att ändå ha kvar ett uttryckligt undantag i miljöbrottsbestämmelsen talar den omständigheten att tillståndsprovning i stor utsträckning sker av sådan verksamhet som annars formellt skulle falla in under bestämmelsen. För tydlighetens skull finns därför skäl att ha kvar ett uttryckligt tillåtighetsundantag i dessa fall.

Allmänt vedertaget och försvarligt

Att beteenden som är allmänt vedertagna eller försvarliga undantas från det straffbara området gäller i regel underförstått i alla straffbestämmelser. I miljöbrottsbestämmelsen anges detta uttryckligen. Frågan är om detta är lämpligt, eller om det vållar mer problem än reda.

Några år efter att miljöbrottsbestämmelsen trätt i kraft fick Fängelsestraffkommittén i uppdrag att se över de allmänna reglerna om ansvarsfrihet. I direktiven framhölls att rättsläget var oklart och att det även med en mycket omsorgsfull lagstiftningsteknik vore omöjligt att täcka upp alla fall då ett handlande formellt faller under en straffbestämmelse samtidigt som ett straffrättsligt ingripande av olika skäl kan framstå som uppenbart opåkallat eller direkt olämpligt.¹⁶ Lagstiftningsåtgärder skulle dock inte anses betydelselösa. Enligt direktiven fanns utrymme för en mer generös tillämpning av de allmänna undantagen från straffansvar. För att en sådan utveckling skulle åstadkommas ansågs av legalitetshänsyn nödvändigt att den gavs stöd i lagstiftningen.

På förslag av Fängelsestraffkommittén kom därefter ansvarsfrihetsgrunderna samtycke och straffrättsvillfarelse att lagregleras i 24 kap. brottsbalken jämte de ansvarsfrihetsgrunder som redan fanns upptagna där såsom nöd, nödvärn m.m.¹⁷ Fängelsestraffkommittén kom fram till att det inte var möjligt att utforma lagregler som täcker alla objektiva ansvarsfrihetsgrunder. Även med de av kommittén föreslagna ändringarna kvarstår ett antal situationer i vilka domstolarna måste medge ansvarsfrihet utan stöd av lag.

¹⁶ Dir. 1983:43.

¹⁷ SOU 1988:7, prop. 1993/94:130, bet. 1993/94:JuU27 och rskr. 1993/94:321.

Vid sidan av de ansvarsfrihetsgrunder som i dag regleras i 24 kap. brottsbalken finns således ett utrymme för tillämpning av oskrivna regler om ansvarsfrihet när det föreligger en kollision mellan ett straffskyddat intresse och något annat intresse som bör sättas före. I detta sammanhang brukar talas om ansvarsfrihet på grund av social adekvans. I enlighet med allmänna straffrättsliga regler måste en begränsning av straffansvaret avseende vad som är allmänt vedertaget och även försvarligt anses underförstådd i många brottsbestämmelser.

Om undantagen avseende det allmänt vedertagna respektive försvarliga följer redan av den allmänna straffrätten kan man fråga sig vilken betydelse det har att de särskilt omnämns i miljöbrottsbestämmelsen? Det finns för- och nackdelar med att uttryckligen i den särskilda straffbestämmelsen ange att dessa undantag gäller. Å ena sidan är miljöbrottet en bestämmelse som enligt sin lydelse kan fånga upp många företeelser i vårt dagliga liv som inte avses vara straffbelagda; bilkörning, gräsklippning med motorgräsklippare, snöskoteråkning osv. Det talar för att ha kvar undantagen uttryckligt manifesterade i lagtexten. Å andra sidan ligger det ett värde i att miljöstraffbestämmelserna följer vad som gäller straffrätten i övrigt och att de kan läsas mot bakgrund av generellt tillämpliga straffrättsliga regler. Som angetts måste för många straffbestämmelser underförstått anses gälla undantag för det som är allmänt vedertaget eller försvarligt.

Tydligheten ökar knappast om avsikten inte är att reglera annat än vad som gäller allmänt. Snarare riskerar det att skapa större osäkerhet. Det är dessutom ofta så att de allmänt hållna rekvisit som används, såsom allmänt vedertaget, inte nämnvärt bidrar till att tydliggöra gränsdragningen. Särskilt bekymmersamt blir det om – vilket har förekommit i tillämpningen – vad som anses allmänt vedertaget sker efter en prövning av lokala förhållanden så att det varierar mellan olika regioner och landsdelar.

I samband med lagstiftningsarbetet vid miljöbrottsbestämmelsens tillkomst framhöll departementschefen att det kunde förutsättas att uppfattningen om vad som skall anses vedertaget eller annars försvarligt förskjuts i takt med den ökade insikten om miljöfrågornas betydelse.¹⁸ Under de drygt tjugo år som gått sedan bestämmelsen infördes har en hel del hänt på miljöområdet. Insikten om miljöfrågornas betydelse är i dag betydligt större och uppfattningen om

¹⁸ Prop. 1980/81:108 s. 19.

vad som skall anses allmänt vedertaget eller försvarligt har, som departementschefen förutspådde, förskjutits. I dag överblickar vi på ett bättre sätt tillämpningsområdet för miljöbrottsbestämmelsen än vad som var fallet då bestämmelsen tillkom och området för det undantagna har också förskjutits sedan dess. Behoven av att särskilt markera dessa undantag har därför minskat.

Övervägande skäl talar därför för att ta bort de uttryckliga undantagen avseende gärningar som är allmänt vedertagna eller försvarliga i straffbestämmelsen. Det är viktigt att framhålla att detta inte är en ändring som är avsedd att utvidga det straffbara området. Förarbetenas exempel om trafik och beprövade metoder inom jordbruket skall självklart vara undantagna även i fortsättningen.

5.1.5 Miljöbrottet som uppsåts- och oaktsamhetsbrott

Uppsåtliga brott anses i allmänhet allvarligare än brott som begås av oaktsamhet. Gränsen mellan uppsåt och oaktsamhet är emellertid inte skarp och klar. Redan Strafflagskommissionen konstaterade att de båda skuldgraderna i vissa fall står nära varandra och att det därför finns skäl att inte låta rättsverkningarna bli alltför olika. Straffskalorna borde enligt kommissionen vara överlappande.¹⁹ Även Straffansvarsutredningen konstaterade att det straffvärdemässigt inte går att göra stora skillnader mellan fall av okvalificerat uppsåt och fall av grov medveten oaktsamhet.²⁰ I dessa situationer är det alltid fråga om medvetna risktaganden av allvarligt slag.

Tanken bakom att det skulle föreligga en straffvärdemässigt fallande skala mellan de olika skuldformerna uppsåt, medveten oaktsamhet och omedveten oaktsamhet bygger på att det anses vara ett mer klandervärt och antisocialt beteende att begå brott uppsåtligt. Det finns fog för den uppfattningen under förutsättning att alla andra omständigheter är lika vid en sådan jämförelse. Är de inte det faller jämförelsen.

Som tidigare konstaterats befinner sig en stor del av miljöbrottsligheten i gränsområdet mellan uppsåtliga och oaktsamma gärningar (se avsnitt 4.5.1). Den i vissa fall diffusa och närmast konstlade gränsen mellan uppsåt och oaktsamhet leder till att det inte är befogat med stora skillnader mellan uppsåts- och oaktsam-

¹⁹ SOU 1923:9 s. 131 f.

²⁰ SOU 1996:185 s. 116 och 406. Se dock Fängelsestraffkommittén i SOU 1986:14 s. 148.

hetsbrott i straffvärdebedömningar. I den samlade bedömningen av en gärnings straffvärde måste bland annat de skador som uppstått eller riskerat uppstå tillmätas stor betydelse. För miljöbrottslighet finns det anledning att generellt se allvarligt på farliga riskbeteenden. Det gäller såväl uppsåtliga som oaktsamma riskbeteenden. Även om uppsåt inte föreligger bör det därför finnas möjligheter att bedöma ett miljöbrott som allvarligt och med högt straffvärde. Uppenbar nonchalans i förhållande till effekter på miljön, medvetna risktaganden eller underlåtenhet att inhämta kunskap och hålla sig informerad kan medföra svåra miljöskador eller risk för sådana skador.

Det finns exempel från senare år på en skärpt syn vad gäller oaktsamhetsbrott. Straffskalorna för de grova varianterna av vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom har skärpts²¹ och nyligen vidgades den i lagtexten exemplifierande uppräknings av omständigheter som kan medföra att dessa brott är att bedöma som grova.²² En omständighet som numera nämns särskilt är om gärningen innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag. Såväl risken för skada som skadans allvarlighet avses inverka på bedömningen.²³ En annan omständighet som efter lagändringen särskilt nämns och som kan medföra att brottet är att anse som grovt är om gärningsmannen gjort sig skyldig till försumelse av allvarligt slag i sammanhang där det krävts särskild uppmärksamhet och skicklighet. I det senare ledet är avsikten att även vissa fall av omedveten oaktsamhet skall kunna ingå.²⁴

För miljöbrottets del har synen på uppsåtliga brott som något väsentligt allvarligare än oaktsamma brott lett till att endast uppsåtligt miljöbrott kan bedömas som grovt med en straffskala från sex månaders till sex års fängelse. Från straffvärdesynpunkt kan denna skillnad knappast motiveras. Det är viktigt att det finns möjligheter att göra en helhetsbedömning av brottets allvar. Rimligen bör även ett oaktsamt brott som medfört eller kunnat medföra allvarliga konsekvenser för miljön kunna bedömas som grovt och därmed omfattas av den strängare straffskala som gäller för sådana fall. Ansvar för grovt brott bör således utvidgas till att även kunna gälla oaktsamhetsbrott. I praktiken torde ansvar för grovt brott aktualiseras vid – utöver uppsåtliga handlanden – i

²¹ Prop. 1993/94:44 s. 49 f.

²² Prop. 2000/01:85 s. 44 f.

²³ A. prop. s. 47 f.

²⁴ A. prop. s. 47.

första hand handlanden som begås av oaktsamhet som ligger nära ett uppsåtligt handlande dvs. fall av medveten oaktsamhet. Det kan emellertid inte uteslutas att flagranta fall av omedveten oaktsamhet med allvarliga miljöskador eller risk för sådana som följd skulle kunna vara att bedöma som grovt brott.

Att gärningsmannens avsikt, insikt eller vårdslöshet har betydelse för straffvärdet hos en gärning framgår av 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Vad den tilltalade insett eller borde ha insett om den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit samt de avsikter eller motiv gärningsmannen haft skall särskilt beaktas vid bedömningen av straffvärdet. För att en korrekt bedömning av brottets allvar skall kunna göras fordras att polis utreder och åklagare processar också kring den subjektiva sidan av brottet. Det kan finnas risk för att man, kanske av resursskäl, nöjer sig med att ha kommit upp till straffbar oaktsamhetsnivå och sedan inte utreder den subjektiva sidan närmare. Det fordras även att domstolarna gör en noggrann prövning av det som lagts fram beträffande gärningsmannens skuld. I dag är det mycket sällan som det i domar avseende miljöbrottslighet förs resonemang kring den subjektiva sidan, uppsåtet eller oaktsamheten.

5.1.6 Undantaget för ringa fall bör flyttas till 29 kap. 11 §

Om de skador som orsakats eller riskerats varit av ringa betydelse är gärningen undantagen från det straffbara området. Ringaundantaget för miljöbrottsbestämmelsen bör fortsättningsvis regleras gemensamt med övriga ringaundantag i 29 kap., dvs. i 11 §. Det har fördelar från tydlighetssynpunkt. Kravet på betydande olägenhet bör dock kvarstå oförändrat i straffbestämmelsen.

Att ringaundantag görs genom den generella bestämmelsen i 11 § innebär att bedömningen skall göras i förhållande till gärningen i dess helhet. En sådan ordning kan inte anses ligga långt från de bedömningar som redan med nuvarande lydelse görs angående vad som är att anse som ringa. Den överensstämmer också med de ringa-bedömningar som görs i förhållande till andra straffbestämmelser i miljöbalken.

De omständigheter som gör att gärningen anses ringa skall föreligga före eller senast vid tiden för gärningen. Det kan t.ex. vara fråga om att den utsläppta mängden framstår som obetydlig. Högsta domstolen har i ett nyligen avgjort mål i ringabedömningen vägt in

skadeavvärjande åtgärder som kunde antas komma att vidtas efter det att gärningen begåtts.²⁵ Det var fråga om ett utsläpp av dieselolja på en asfalterad markyta och ned i en dagvattenbrunn och där saneringsinsatser sattes in omgående och ledde till att all olja kunde sugas upp utan att några skador uppstod. Förhållandena var emellertid speciella eftersom det genom ett tidlåssystem exakt gick att konstatera när utsläppet skulle starta och man kunde räkna med en snabb upptäckt vid denna tidpunkt. Lyckade saneringsinsatser bör annars som regel endast kunna leda till strafflindring, inte till bedömningen att ett fullbordat brott inte föreligger (jämför bestämmelsen i 29 kap. 14 §).

Avsikten med ringaundantaget är att undanta bagatellartade förseelser från det straffbara området (jämför avsnitt 5.11.1). Exempel på ringa och därmed straffria fall av miljöbrott kan vara utsläpp av en mycket liten mängd av ett ämne eller om ett ämne endast är av obetydlig farlighet. Utsläppet kan ändå ha orsakat eller riskerat att orsaka viss skada. Utrymmet att bedöma utsläpp av typiskt sett mycket farliga ämnen med toxiska, bioackumulerande och icke nedbrytbara egenskaper som ringa måste anses vara mycket litet.

5.1.7 Straffskalan bör inte ändras

Straffskalor anger endast en generell ram för påföljdsbedömningen. Straffmätning och påföljdsval måste alltid ske med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. Straffvärdet kan variera beroende på såväl de objektiva omständigheterna som på gärningsmannens uppsåt eller grad av oaktsamhet. Försvårande omständigheter kan vara att gärningen begåtts systematiskt, medfört ekonomisk vinning, varit omfattande, inneburit vilseledande av myndighet eller stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotat djur eller växtart. I subjektivt hänseende sker t.ex. en gradering av gärningsmannens oaktsamhet. Den som av nonchalans väljer att vara mindre noggrann och därmed förorsakar miljöskadliga effekter eller risk för sådana måste bedömas strängare än den som faktiskt försökt att vidta åtgärder för att förebygga miljöskadliga effekter men ändå misslyckats.

I miljöbalksförarbetena anges som exempel på brott inom miljöstraffrättens område som bör föranleda fängelsepåföljd (s.k. artbrott) bland annat att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier eller

²⁵ Högsta domstolens avgörande i mål B 2882/02, dom den 22 december 2003.

att uppsåtligen göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull.²⁶

En invändning som har riktats mot straffskalan för miljöbrottet är att den har för stort omfång, dvs. att det är ett stort spann mellan minimi- och maximinivå. Det har anförts att straffskalorna borde graderas eller skiktas mer. Straffskalor med böter eller fängelse i högst två år är inte unika för miljöbalkens straffbestämmelser. I brottsbalken finns ett flertal exempel, t.ex. framkallande av fara för annan (3 kap. 9 §), olaga tvång (4 kap. 4 §), och förgöring (13 kap. 8 §).

Det finns olika principer för straffskalors konstruktion. Straffskalan kan vara heltäckande och således omfatta alla tänkbara fall av ett brott. Den kan ta sikte på normalfallen av brottet och kompletteras med förhållandevis generösa möjligheter att avvika från den i straffbestämmelsen angivna skalan. Slutligen kan den vara inriktad på huvuddelen av de fall som ryms inom bestämmelsen samtidigt som det kan finnas möjlighet att i undantagsfall avvika från straffskalan. Den sist nämnda typen är den som utnyttjas i svensk rätt.²⁷

Om straffskalorna är för snäva blir domstolarnas möjligheter att inom straffskalorna ta hänsyn till olika speciella omständigheter i enskilda fall mindre. Om straffskalorna är för vida innebär det å andra sidan en risk för att domstolarna styrs i alltför liten utsträckning och att praxis riskerar att bli ojämn. En avvägning måste göras. I förarbetena till miljöbalken uttalades att straffskalorna i 29 kap. bör ha en sådan utformning och skärpa att de lämnar utrymme för att vid straffmätningen i det enskilda fallet fullt ut beakta det straffvärde som ett åsidosättande av bestämmelser till skydd för miljö och hälsa kan ha.²⁸

En gradering skulle t.ex. kunna innebära en straffskala för lindriga fall med enbart böter eller böter och ett kortare fängelsestraff samt en strängare straffskala för allvarigare brott med enbart fängelse i straffskalan. Frågan är hur denna gräns skall dras.

Ett alternativ är att dra gränsen mellan oaktsamma respektive uppsåtliga brott så att det i straffskalan för brott som begås av oaktsamhet ingår böter eller böter och ett kortare fängelsestraff och i straffskalan för uppsåtliga brott ingår enbart fängelse. Att låta gränsdragningen för en graderad straffskala gå mellan uppsåtliga

²⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 528.

²⁷ SOU 1986:14 s. 153 f. och prop. 1992/93:141 s. 26.

²⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 526.

och oaktsamma fall anser vi emellertid inte är motiverat med hänsyn till det allvar som kan ligga i oaktsamma brott på miljöområdet. Skall en gradering ske bör den i stället göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna.

Frågan om gradindelning av straffskalorna med hänsyn till brottets allvar hänger även ihop med om ringa fall över huvud taget skall omfattas av det straffbara området. Om ringa fall undantas från det straffbara området förefaller det knappast aktuellt att införa en mildare straffskala för ringa straffbara fall. Vi anser att övervägande skäl talar för att ringaundantaget bör vara kvar för miljöbrott. Med hänsyn till det och då vi anser att straffskalan för miljöbrott har en lämplig utformning föreslår vi ingen ändring i denna del.

Noggranna straffmätningar bör göras

De individuella straffmätningar som görs har en tendens att hamna i den lägre delen av den aktuella straffskalan. Det gäller generellt inom straffrättstillämpningen och inte endast inom miljöstraffrätten. Utformningen av en straffskala måste emellertid bygga på att det finns förutsättningar att använda hela straffskalan. I allvarliga fall skall således straffmaximum två års fängelse kunna utdömas för miljöbrott som inte är att anse som grovt.

Miljöbrottet är det centrala brottet mot miljön i miljöbalken. Detta bör återspeglas i de påföljder som döms ut. Det bör t.ex. vara ytterst sällan som ett miljöbrott endast bör föranleda bötesminimum som påföljd. Det är heller inte rimligt att påföljden för detta brott regelmässigt hamnar lägre eller på samma nivå som påföljden för t.ex. nedskräpning i 29 kap. 7 §. Nyanserade och omdömesfulla straffvärdebedömningar måste göras. För att domstolarna skall kunna göra korrekta straffvärdebedömningar fordras att underlag för detta läggs fram under processen. Här har åklagaren en viktig uppgift.

I tidigare avsnitt har konstaterats att det straffvärdemässigt inte finns anledning att göra stora skillnader mellan fall då gärningen begåtts uppsåtligen eller då den orsakats av oaktsamhet. Vid bedömningen av ett miljöbrott bör det anses försvårande om t.ex. även regler om förprovning åsidosatts eller om åtgärder vidtagits i strid med myndighets påbud eller förbud. Vidare bör det anses försvårande om skyddsanordningar i form av process- eller renings-

åtgärder inte genomförts eller tillämpats eller om kontroll- och säkerhetssystem t.ex. larmanordningar kopplats bort eller om man struntat i larm man fått.

5.1.8 När preskriberas miljöbrottet?

Straffskalorna påverkar direkt preskriptionstidens längd. De allra flesta brott i 29 kap. har högst två års fängelse i straffskalan, vilket ger en preskriptionstid på fem år. För grovt miljöbrott är straffet högst sex års fängelse, vilket leder till en preskriptionstid på tio år. Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstid är enligt 35 kap. 4 § brottbalken när brottet begicks. Förutsätts viss skadlig effekt för straffbestämmelsens tillämpning räknas tiden från den dag denna effekt inträdde. Vid farebrott börjar preskriptionstiden löpa när faran uppkommit. Vissa brott är pågående (perdurera) och för dessa börjar inte preskriptionstid löpa förrän den brottsliga handlingen upphört.

Frågan om ett brott skall anses vara pågående eller inte har varit föremål för prövning i rättspraxis vid olika tillfällen. Nedskräpning har t.ex. inte ansetts vara ett pågående brott och preskriptionstiden har därmed räknats från det den nedskräpande handlingen fullbordades.²⁹ Förseelse mot byggnadsstadgan – numera plan- och bygglagen – bestående i inrättande av upplag utan bygglov har inte heller ansetts vara pågående.³⁰

I prövningen synes domstolarna ha fäst vikt vid, förutom ordalydelsen av straffbestämmelsen, motivuttalanden i anslutning till denna samt om det på annat sätt än genom straffhot funnits möjligheter att få till stånd en rättelse t.ex. genom tvångsmedel, möjlighet att utfärda föreläggande m.m. I avsaknad av stöd i ordalydelse eller motivuttalande synes hållningen från domstolarnas sida ha varit restriktiv med att i preskriptionshänseende anse brott vara pågående. Att preskriptionstid inte börjar löpa alls i vissa fall eller först efter mycket lång tid efter den brottsliga gärningens fullbordande har inte ansetts tillfredsställande med hänsyn till de synpunkter som bär upp preskriptionsinstitutet.³¹

Förfaranden som innebär fara för miljön är ofta sådana att de negativa effekterna blir kända långt efter det att förfarandet ägde

²⁹ NJA 1992 s. 126.

³⁰ NJA 1969 s. 397.

³¹ NJA 1992 s. 126, se även NJA 1984 s. 564 där frågan om sakhäleri skulle anses vara pågående besvarades nekande.

rum. Det är viktigt att det även i sådana fall är möjligt att ingripa med straffrättsliga påföljder. Samtidigt är det viktigt att brott kan preskriberas då det gått lång tid. Det är själva syftet bakom preskriptionen. Preskriptionstiderna för miljöbrott bör – liksom vid annan brottslighet – följa straffskalan. Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden blir beroende av om brottet anses vara pågående eller inte. Miljöbrottet anses med nuvarande lydelse vara³² och bör även i framtiden kunna anses vara pågående. Så länge utsläppet pågår och genom förorening medför eller kan medföra skada bör således preskriptionstid inte anses börja löpa.

I den nya lydelse som föreslås av punkten 1 beskrivs den brottsliga gärningen som ”släpper ut” i stället för ”förorenar”. Ändringen innebär en viss, dock i regel marginell, tidigareläggning av fullbordanspunkten för brottet. Avsikten är inte att ändra brottets pågående karaktär.

Även det nytillkomna brottet avseende verksamheter eller åtgärder som ändrar vattennivåer (punkten 4) bör kunna anses vara pågående. På samma sätt som i utsläppsfallet bör brottet anses pågå så länge den verksamhet eller åtgärd pågår som ändrar vattennivåerna. Preskriptionstid bör inte börja löpa förrän den verksamhet eller åtgärd som höjer eller sänker vattennivån upphört.

I förtydligande syfte har föreslagits att brottet i punkten 2 beskrivs som ”förvarar eller bortskaffar”. Bortskaffande avses täcka vissa av de fall som i förarbetena beskrivs som ”låtit deponera...utan avsikt att ta vidare befattning med” där det kan vara främmande att tala om förvaring. Det har redan med nuvarande lydelse ifrågasatts om det i den typen av situationer kan anses rimligt att anse brottet vara pågående.³³ Det viktigaste från legalitetssynpunkt är att tydliggöra vad som omfattas av brottet. Det kan finnas fall där det är stötande om preskriptionstid skulle börjar löpa först när avfallet eller motsvarande förorenande ämne upptäcks. Det utesluter dock inte att vissa fall som avses i punkten 2 i preskriptionshänseende bör anses utgöra pågående gärningar. Detta är en fråga som bör lösas i rättstillämpningen.

³² Jämför prop. 1980/81:108 s. 21, 111 och 114 f. samt JuU 1980/81:37 s. 6 f.

³³ Berg m.fl., Kommentarer till brottsbalken III 3 uppl., s. 378 f.

5.1.9 Brottsrubriceringen "miljöbrott" bör behållas och "vållande till miljöstörning" tas bort

Benämningen miljöbrott används dels för brott enligt 29 kap. 1 §, dels ofta även som samlingsbeteckning för samtliga brott enligt 29 kap. och i vissa fall även annan miljörelaterad lagstiftning som t.ex. jaktbrott och oljeutsläpp till havs. Detta kan skapa förvirring. Synpunkter har förts fram om att vi borde finna en annan brottsrubricering för 29 kap. 1 §. Miljöbrott som benämning på brott enligt 29 kap. 1 §, tidigare 13 kap. 8 a § brottsbalken, får emellertid anses vara väl inarbetad i dag, vilket talar för att behålla denna brottsrubricering.

Det nu beskrivna problemet är inte unikt för miljöstraffbestämmelserna. Motsvarande problem kan uppstå för t.ex. skattebrott (2 § skattebrottslagen) och narkotikabrott (1 § narkotikastrafflagen) i förhållande till samtliga brott i respektive lag.

I den utsträckning det är de beteenden som faller in under straffbestämmelser som avses torde det vara språkligt mer korrekt att tala om brottslighet än om brott. Man bör således använda begreppet miljöbrottslighet och inte miljöbrott då det handlar om antalet anmälda eller lagförda fall. I de fall det är just innehållet i straffbestämmelserna som avses kan man som samlingsbegrepp använda "miljöbalkens straffbestämmelser", "brott enligt miljöbalken" eller "miljöbalksbrott" och i de fall även annan miljörelaterad lagstiftning avses kan exempelvis begreppet "miljöstraffbestämmelser" användas.

I och med förslaget att inte längre göra någon avgörande skillnad mellan uppsåtligt och oaktsamt miljöbrott, finns inte skäl att ha en särskild straffbestämmelse med en egen brottsrubricering för oaktsamhetsbrottet (jämför nuvarande 29 kap. 2 §). Rubriceringen vållande till miljöstörning är dessutom mindre lyckad eftersom den antyder att det skulle krävas en störning i miljön, vilket inte är fallet. Det räcker för brott att risk för skada eller olägenhet föreligger.

5.2 Områdesskyddsbrott (29 kap. 2 a §)

Förslag

- En ny straffbestämmelse med rubriceringen områdesskyddsbrott föreslås för överträdelser som gäller skyddet i nationalparker, natur- och kulturresevat, växt- och djurskyddsområden och vattenskyddsområden. Straffansvaret begränsas till sådana överträdelser av bestämmelser som orsakar skada eller olägenhet eller risk för skada och till att olovligen uppehålla sig i dessa områden.
- Straffbestämmelser avseende strandskydd och biotopskyddsområden behålls i deras nuvarande form men införs i bestämmelsen om områdesskyddsbrott.

5.2.1 Reglerna om områdesskydd

Miljöbalken innehåller särskilda bestämmelser som rör skydd i vissa geografiskt avgränsade områden, s.k. områdesskydd. Det typiska för områdesskydd är att särskilda bestämmelser³⁴ har utfärdats för ett visst utpekat område som är annorlunda än de som gäller för omgivningen i övrigt. Dessa bestämmelser kan vara författningsföreskrifter som gäller för alla områdesskydd av visst slag; t.ex. är det enligt 7 kap. 11 § andra stycket förbjudet att skada naturmiljön i alla biotopskyddsområden. Det kan också vara så att bestämmelser ”skräddarsys” från fall till fall; t.ex. fastställs i varje beslut om nationalparker, naturreservat och kulturresevat vad som skall gälla samt vilket geografiskt område som omfattas.

De flesta bestämmelser om områdesskydd finns i 7 kap. Även i andra kapitel i balken finns regler som ger utrymme för att meddela särskilda bestämmelser för ett visst utpekat område. Exempel på detta är förbud mot utsläppande av avloppsvatten i 9 kap. 4 § och miljöriskområde i 10 kap. 10 §.

Områdesskydden i 7 kap. syftar främst till att bevara värdefull natur eller kulturmiljö. I 7 kap. finns också regler om miljöskyddsområde. Inrättande av sådana områden har ett annat syfte än att bevara natur. Miljöskyddsområde kan skapas för områden som är så förorenade att det krävs särskilda föreskrifter för att motverka

³⁴ Bestämmelserna kan ha formen av generella föreskrifter eller beslut i enskilda fall, se avsnitt 4.2.8.

förorening eller där en miljö kvalitetsnorm inte uppfylls³⁵. Syftet med att inrätta ett miljöskyddsområde är att skydda området mot ytterligare försämringar och försöka få förbättringar till stånd. Miljöriskområde i 10 kap. miljöbalken är också avsett för förorenade områden. Syftet med att inrätta ett miljöriskområde är dock att skydda människor och omgivningen från den negativa påverkan som föroreningar i ett miljöriskområde kan medföra.

I detta avsnitt tar vi upp frågor kring områdesskydden i 7 kap. Frågor som rör miljöskyddsområde behandlas i avsnitt 5.9.1 punkten 6. Bestämmelser om miljöriskområde behandlas i avsnitt 5.9.1 punkten 14 och bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 4 § miljöbalken behandlas i avsnitt 5.9.1 punkten 12.

5.2.2 Straffregler som anknyter till områdesskydd

Det finns ett antal straffbestämmelser som sanktionerar reglerna om områdesskydd. I 7 kap. finns särskilda regler om tillståndsplikt inom vissa typer av skyddade områden. Straff för underlåtenhet att söka och följa sådana tillstånd kan bli aktuellt enligt straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 §. Dessutom finns brott mot de olika typerna av bestämmelser om områdesskydd som behandlas i detta kapitel direkt straffsanktionerade i 29 kap. 8 § första stycket 2-5, 7 och 8 samt i 9 § första stycket 1. Det är dessa bestämmelser som behandlas i detta avsnitt. Därutöver gäller givetvis att andra typer av brott enligt 29 kap. miljöbalken kan begås i skyddade områden – t.ex. miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering. När så sker måste det betraktas som en försvårande omständighet att det inträffar i ett skyddat område.

Nationalparker

När det gäller nationalparker fattar regeringen beslutet att inrätta nationalpark efter medgivande av riksdagen medan bestämmelserna för respektive park antas av Naturvårdsverket. För nationalparker kan bestämmelser meddelas som inskränker rätten att använda mark eller vatten. Sådana bestämmelser kan träffa personer med särskild rätt till fast egendom, t.ex. fiske- och jakträttsinnehavare och de antas med stöd av 7 kap. 3 §. Dessa bestämmelser är inte

³⁵ 7 kap. 19–20 §§.

straffsanktionerade i dag. Sådana föreskrifter om allmänhetens uppträdande i en nationalpark som är meddelade med stöd av 7 kap. 30 § är dock straffsanktionerade, se nedan under Ordningsföreskrifter.

Naturreservat och kulturreservat

I 29 kap. 8 § första stycket 2 är straffsanktionerat att bryta mot beslut om inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområde i naturreservat eller kulturreservat meddelade med stöd av 7 kap. 5 § miljöbalken. Beslut om naturreservat kan fattas av länsstyrelse eller kommun. Vilket skydd ett reservat har framgår varken av miljöbalken eller förordningen om områdesskydd utan avgörs av de bestämmelser som fastställs i beslutet om reservat.

Det straffbara området bestäms både vad gäller geografisk utbredning och vilken typ av påverkan på miljön som kan vara brottslig av länsstyrelse eller kommun genom beslutet om vad som skall gälla i varje enskilt reservat. Den ram som finns i straffbestämmelsen är att det skall gälla inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden. I 7 kap. 5 § ges exempel på sådana inskränkningar; förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året. Utrymmet för att meddela bestämmelser i natur- och kulturreservat är således relativt stort. Som en följd av detta är också ramen för vilka bestämmelser som kan vara straffbara också tämligen vid, även om exemplifieringen ger en klar bild av vilken typ av inskränkningar det kan handla om. Länsstyrelsen eller kommunen fyller ut det straffbara området både genom att ange var skyddet gäller och vilka bestämmelser som skall gälla.

En särskild fråga är vem som kan vara adressat för beslut meddelade med stöd av 7 kap. 5 § och därmed vem som kan begå brott enligt 29 kap. 8 § första stycket 2. Denna fråga tas upp i kapitel 10 där vi föreslår ändring av ett av bemyndigandena i 7 kap.

Biotopskyddsområde

I 29 kap. 8 § första stycket 3 är straffbelagt att bryta mot förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd inom biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 §. I biotopskyddsområde är det enligt 7 kap. 11 § andra stycket inte tillåtet att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. Denna bestämmelse riktar sig till alla och envar och kan medföra straffansvar för såväl markägare som allmänheten.

Det finns olika typer av biotopskyddsområden. En typ av biotopskyddsområden, så kallade A-biotoper, anges i en bilaga till förordningen om områdesskydd. De får således sitt skydd direkt i en föreskrift. Andra biotoper skyddas genom särskilda beslut. Så kallade B-biotoper skyddas genom beslut av skogsvårdsstyrelsen, medan så kallade C-biotoper inrättas av länsstyrelsen. Utrymmet för skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen att välja vilka områden som skall utses till B- respektive C-biotoper begränsas genom att tänkbara naturtyper pekas ut av regeringen. I 6 § och bilagan till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. respektive 7 § samma förordning anges vilka naturtyper som kan komma i fråga.

Var straffansvar enligt 29 kap. 8 § första stycket 3 gäller avgörs således genom bestämmelser i förordning för A-biotoper och genom beslut av länsstyrelse eller skogsvårdsstyrelse för B- och C-biotoper. Vilken typ av påverkan på miljön som är straffsanktionerad är dock genom hänvisning till innehållet i 7 kap. 11 § bestämd i lag och omfattar alla åtgärder som kan skada naturmiljön.

Djur- och växtskyddsområde

I 29 kap. 8 § första stycket 4 straffsanktioneras att bryta mot bestämmelser för djur- och växtskyddsområde. Vad som skall gälla i ett sådant område avgörs på liknande sätt som för naturreservat, i det enskilda fallet. Det är länsstyrelsen eller kommunen som enligt 7 kap. 12 § meddelar bestämmelser i sådant område och de kan omfatta inskränkningar i rätten till jakt eller fiske eller markägares och allmänhetens rätt att uppehålla sig i området.³⁶ Den allra vanligaste typen av föreskrift i djur- och växtskyddsområden är

³⁶ I kapitel 10 diskuteras frågan om bestämmelser i djur- och växtskyddsområden som meddelats med stöd av 7 kap. 12 § med hänsyn till grundlagen kan riktas till allmänheten.

troligen tillträdesförbud en viss tid på året till skydd för häckande fåglar.

Det straffbara området bestäms av vad som skall gälla i det enskilda fallet. Både vilket geografiskt område som skall beröras och vilken typ av gärningar som omfattas av straffansvar avgörs av länsstyrelse eller kommun. Föreskrifterna är dock begränsade till att gälla rätten att jaga och fiska samt rätten att uppehålla sig i området.

Strandskyddsområde

Enligt 7 kap. 16 § är det förbjudet att inom strandskyddsområde uppföra byggnad eller vidta vissa andra åtgärder. I 29 kap. 8 § första stycket 5 straffsanktioneras detta förbud. Det straffbara området är huvudsakligen bestämt i lag. Länsstyrelsen eller kommunen kan dock utvidga strandskyddet till att omfatta ett större geografiskt område än lagstadgade 100 meter från vattenlinjen som gäller enligt 7 kap. 14 §. På det sättet kan alltså det geografiska området som omfattas av straffbestämmelsen ändras. Det är dock i lag angivet vilken typ av påverkan som är straffsanktionerad.

Vattenskyddsområde

Vattenskyddsområden regleras i 7 kap. 22 §. Det är straffbart enligt 29 kap. 8 § första stycket 7 att bryta mot bestämmelser om inskränkningar i sådana områden.

Det som kan bestämmas av länsstyrelser och kommuner med stöd av 7 kap. 22 § är sådana inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med skyddsområdet.³⁷ Utrymmet för vad som är straffbart inom den här ramen bestäms av länsstyrelser och kommuner i det enskilda fallet. Det finns således i lag endast angivet i generella termer kriterier för vilken typ av påverkan som är straffbar. Länsstyrelsen eller kommunen fyller ut det straffbara området både genom att ange var skyddet gäller och vilka bestämmelser som skall gälla.

³⁷ I kapitel 10 berörs frågan om vem bestämmelser i vattenskyddsområden kan riktas till.

Interimistiska beslut

I 29 kap. 8 § första stycket 8 miljöbalken är interimistiska beslut meddelade enligt 7 kap. 24 § straffsanktionerade. Beslut om att inrätta eller utöka naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde tar ofta lång tid att fatta. I avvaktan på ett slutligt beslut kan tillfälliga förbud att utan tillstånd vidta vissa åtgärder meddelas. Det skall gälla sådana åtgärder som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet.

På samma sätt som när det gäller bestämmelser för naturreservat, kulturresevat och vattenskyddsområde bestäms det straffbara området både vad gäller geografisk utbredning och vilken typ av påverkan på miljön som är straffbar av länsstyrelse eller kommun genom beslutet om vad som skall gälla i varje enskilt fall.

Ordningsföreskrifter

Enligt 7 kap. 30 § miljöbalken kan vissa föreskrifter meddelas i alla olika typer av områden som skyddas enligt 7 kap. Det gäller föreskrifter om rätten att färdas och vistas i ett område och om ordningen i övrigt. De flesta regler som gäller allmänhetens åligganden i nationalparker och natur- och kulturresevat antas med stöd av denna bestämmelse. Sådana beslut fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I praktiken är det oftast den myndighet som fattar beslutet om inrättande av områdesskydd som beslutar om ordningsföreskrifter.

Enligt uttalanden i förarbetena till miljöbalken kan beslut enligt 7 kap. 30 § även gälla fastighetsägare och andra personer med särskild rätt till fast egendom³⁸. Eftersom sådana föreskrifter inte medför rätt till ersättning finns dock en gräns för hur långtgående skyldigheter som kan föreskrivas mot dessa personer.

Föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 7 kap. 30 § är straffsanktionerade genom bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 1 miljöbalken. I den mån bestämmelser enligt 7 kap. 30 § kan omfatta även andra än allmänheten har straffbestämmelsen ett mer begränsat tillämpningsområde eftersom endast "allmänheten" kan dömas enligt 29 kap. 9 § första stycket 1. Straffskalan i 29 kap. 9 § är böter eller fängelse i högst sex månader. För överträdelse av övriga straffbara bestämmelser meddelade med

³⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 102.

stöd av 7 kap. är straffskalan enligt 29 kap. 8 § böter eller fängelse i högst två år.

Natura 2000-områden

Enligt EG:s fågel- respektive art- och habitatdirektiv skall vissa skyddade områden upprättas. Skyddsområden enligt fågeldirektivet och bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet utgör tillsammans det europeiska Natura 2000-nätverket. Dessa regleras i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken. Sådana områden kallas i detta sammanhang för Natura 2000-områden.

Regleringen av Natura 2000-områden skiljer sig från andra skyddade områden i 7 kap. på så sätt att skyddet upprätthålls genom tillståndsprövningar. Alla åtgärder eller verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område skall tillståndsprövas och därvid skall kraven i 7 kap. 28 b § följas. Det finns således inte som för t.ex. biotopskyddsområden en direkt i lag för enskilda bindande regel om vad som gäller i området. Inte heller finns som för exempelvis naturreservat för varje område beslut om vilket skydd som skall gälla. Tillståndsplikten är straffsanktionerad genom straffbestämmelserna i 29 kap. 4 § miljöbalken.³⁹

Problembeskrivning

Straffbestämmelserna är i dag direkt kopplade till de bemyndiganden som utgör stöd för att meddela bestämmelser för skyddade områden. Olika straffskalor gäller för olika överträdelse beroende på vilket bemyndigande som använts. Vissa överträdelse straffsanktioneras genom 29 kap. 8 § med två års fängelse som maximistraff medan andra faller under 29 kap. 9 § med sex månaders fängelse som maximistraff. Denna uppdelning avspeglar dock inte någon självklar skillnad i straffvärdet mellan olika överträdelse. Olika kretsar av personer träffas av de olika straffbestämmelserna. Straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 1 omfattar "allmänheten". Det kan ifrågasättas om t.ex. markägare och nyttjanderättshavare ingår i denna krets. Det finns ingen anledning att ha olika straffskalor för olika kretsar av personer.

³⁹ Se författningskommentaren till 29 kap. 4 §.

Straffbestämmelserna medför att alla överträdelser av bestämmelser i skyddade områden omfattas av straffansvar oavsett om bestämmelsen är värd att vara straffsanktionerad eller ej. Den enda nedre gränsen för straffbarhet är undantaget för ringa brott i 29 kap. 11 §.

När det gäller överträdelser i nationalparker finns endast straff för överträdelser av allmänheten meddelade med stöd av bemyndigandet i 7 kap. 30 § miljöbalken. Det saknas möjlighet att döma ut straff för överträdelser av andra bestämmelser i nationalparker och för andra grupper än allmänheten.

Vi har i avsnitt 4.3 i princip varit negativa till att straffregler i miljöbalken fylls ut av och får sitt innehåll från bestämmelser meddelade av andra än riksdag och regering. En stor del av besluten att inrätta skyddade områden och fastställa vilka bestämmelser som skall gälla inom områdena fattas av länsstyrelser och kommuner. Det är oklart om grundlagen tillåter att föreskrifter som meddelats av förvaltningsmyndigheter och kommuner är straffsanktionerade med fängelse i straffskalan (se avsnitt 4.3.1).

5.2.3 Tidigare regler om straff i skyddade områden

Innan balken infördes fanns det straffregler som gällde skyddade områden i naturvårdslagen. Vattenskyddsområden reglerades och straffsanktionerades i vattenlagen. Dessa straffregler var konstruerade som blankettstraffbud och anknöt till bemyndiganden att meddela föreskrifter och beslut om de skyddade områdena på liknande sätt som nu sker i balken. Det finns dock skillnader när det gäller straffskalorna. Överträdelser av bestämmelser för nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden, strandskyddsområden, interimistiska beslut eller djur- och växtskyddsområden hade en straffskala som omfattade böter eller fängelse i högst sex månader. År 1991 infördes i naturvårdslagen en möjlighet att vid överträdelser som begåtts uppsåtligen och som i övrigt kunde anses grova döma till fängelse i högst två år. Det gjordes ingen skillnad mellan olika typer av bestämmelser. Överträdelser av bestämmelser riktade till fastighetsägare och liknande personer och till allmänheten hade samma straffskala. För överträdelser av bestämmelser för vattenskyddsområden var straffskalan densamma som i miljöbalken, dvs. böter eller fängelse i högst två år.

5.2.4 Hur bör straffreglerna se ut?

Vår uppfattning är att överträdelser av bestämmelser i skyddade områden typiskt sett är så allvarliga att straff bör följa. De skyddade områden som består av värdefull natur- eller kulturmiljö är de mest skyddsvärda – juvelerna i den svenska naturen – och de bestämmelser som meddelats är oftast utformade för att i det enskilda fallet ge ett väl avpassat skydd. Även om varje liten överträdelse i sig inte medför skada kan ofta många små överträdelser sammantaget medföra skador som kan vara bestående. Det finns därför alla skäl att behålla straff för överträdelser i skyddade områden.

Vilka områden bör omfattas?

De olika typerna av områdesskydd har olika konstruktion och olika syfte. Vi ser skäl att i en straffbestämmelse reglera de typer av områdesskydd som syftar till att bevara en viss natur- eller kulturmiljö och som ger skydd genom individuellt avpassade bestämmelser. Det betyder att nationalparker, natur- och kulturresevat, djur- och växtskyddsområden och vattenskyddsområden bör omfattas av en och samma straffbestämmelse. I dag saknas straff för överträdelser av bestämmelser som meddelats för nationalparker med stöd av 7 kap. 3 §. Det kan inte uteslutas att det beror på ett förbiseende när miljöbalken tillkom. Några bärande skäl för att undanta sådana bestämmelser från det straffbara området finns inte. Straffansvaret bör således omfatta även dessa överträdelser.

Biotopskyddet har samma syfte som de ovan nämnda områdesskydden, att motverka skador. Strandskyddsbestämmelserna har också ett bevarandesyfte. Dessutom syftar strandskyddet till att tillförsäkra allmänheten tillträde till strandområden. Detta syfte upprätthålls främst genom att områden bevaras. Överträdelser av bestämmelser inom biotopskyddsområden och strandskyddsområden bör därför ingå i samma straffbestämmelse som de övriga områdesskydden som syftar till att bevara natur- eller kulturmiljö.

Genom att samla alla regler till skydd för områden med natur- och kulturmiljö och ge dem en egen brottsrubricering, områdesskyddsbrott, lyfts dessa regler fram tydligare i lagstiftningen.

Skyddet i miljöskyddsområden och miljöriskområden utgörs också av geografiskt avgränsade skyddsbestämmelser men syftet

med dessa skyddsformer är inte att bevara natur- eller kulturmiljöer utan att på olika sätt motverka skador till följd av förorening. Dessa två skyddsformer bör därför inte regleras straffrättsligt tillsammans med de ovan angivna skydden. Vi föreslår i stället att de regleras i 29 kap. 4 och 8 §§.

Eftersom skyddsreglerna för Natura 2000-områden gäller inom ramen för tillståndsprövning finns det ingen anledning att reglera överträdelser av dessa regler i detta sammanhang. Sådana brott kommer att omfattas av ansvar enligt straffbestämmelserna om otillåten miljöverksamhet och villkorsbrott.

Vilka gärningar bör omfattas?

Det finns ingen anledning att ändra utformningen av de nuvarande straffbestämmelserna som rör biotopskyddsområden och områden som omfattas av strandskydd. Vi föreslår endast att de flyttas från 29 kap. 8 § till den nya straffbestämmelsen om områdesskyddsbrott i 29 kap. 2 a §.

När det gäller övriga skyddade områden som avses att omfattas av straffregeln är det väsentliga att motverka att områdena skadas. Sådant beteende som orsakar skador eller andra olägenheter eller risker för skador i de skyddade områdena bör vara straffsanktionerade. De särskilda bestämmelser som meddelats för varje område ger uttryck för det skydd som behövs. Straffreglerna bör vara utformade så att de ger stöd åt dessa bestämmelser.

Vem bör straffregeln omfatta?

Från straffrättslig synpunkt är uppdelningen mellan olika grunder för bestämmelser, dvs. vilket bemyndigande de stöder sig på, inte central. Det avgörande för straffvärdet när det gäller den objektiva sidan (vad den enskilde gjort eller inte gjort, till skillnad från den subjektiva sidan som omfattar gärningsmannens insikt och intentioner dvs. uppsåt eller oaktsamhet) är vilken typ av överträdelse som skett, hur omfattande den var, vilka skador, olägenheter eller risker för sådana som den medfört. Det finns därför ingen anledning att inom straffrätten upprätthålla någon distinktion mellan bestämmelser meddelade med stöd av olika bemyndiganden i 7 kap.

Någon skillnad beroende på vem som begår handlingen bör inte göras i straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen bör omfatta envar.

I dag är straffskalan mildare för överträdelser av föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 30 §. Det skulle kunna vara motiverat om överträdelser av sådana föreskrifter inte kan bedömas vara allvarliga. Det finns vissa oklarheter när det gäller regleringen av skyddade områden och bemyndigandena i 7 kap. Vi tar upp dessa frågor i kapitel 10. Om bestämmelser som gäller allmänheten endast kommer att meddelas med stöd av 7 kap. 30 § finns ingen anledning att ha ett lägre maximistraff för överträdelser av sådana bestämmelser. Även allmänheten kan begå överträdelser som kan medföra allvarliga skador i skyddade områden och där det kan vara motiverat med högre straff än vad straffskalan i dag tillåter. Om däremot allmänheten kommer att omfattas av de bestämmelser som utfärdas med stöd av 7 kap. 5, 12 och 22 §§ kan det diskuteras om straffskalan för överträdelser av föreskrifter i 7 kap. 30 § bör vara mildare.⁴⁰ I sådana fall skulle det kunna övervägas att utöka denna straffregel till att också omfatta andra än allmänheten.

Vi har inte i uppdrag att närmare utreda reglerna i 7 kap. Vi har försökt skapa en straffbestämmelse som i så stor utsträckning som möjligt är neutral i frågan om vilket bemyndigande i 7 kap. en bestämmelse grundas på. Avsikten är att det skall finnas utrymme att i varje enskilt fall utnyttja samma straffskala oavsett vem som begått en gärning. Våra förslag innebär en straffskärpning när det gäller överträdelser av bestämmelser som meddelats med stöd av 7 kap. 30 §.

Hur bör straffbestämmelsen konstrueras?

Den enklaste konstruktionen är den nu gällande: blankettstraffbud som direkt straffsanktionerar alla bestämmelser i de skyddade områdena.

Dagens lösning medför att kriminaliseringen är vid. Det finns risk för att även bestämmelser som inte är lämpliga att vara straffsanktionerade omfattas av straffbestämmelserna. I dag finns ingen annan gräns för straffria beteenden än undantaget i 29 kap. 11 § för ringa fall. Det kan inte alltid förväntas att bestämmelserna i alla delar utformas så att alla överträdelser av dem är straffvärda.

⁴⁰ Om allmänheten skall omfattas av bestämmelser meddelade med stöd av dessa paragrafer måste de ändras, se kapitel 10.

Om den enda avgränsningen av straffansvaret som görs är undantaget för ringa brott måste tillsynsmyndigheterna anmäla varje överträdelse till polis eller åklagare. En ytterligare avgränsning av de straffbara gärningarna behövs. Det bör framgå av lagtexten att sådana beteenden omfattas av straffansvar som medför skada eller olägenhet eller risk för skada.

Ett problem med dagens straffbestämmelser är att de utgör blankettstraffbud med fängelse i straffskalan och det straffbara området fylls ut av länsstyrelse och kommun. Vi har i avsnitt 4.3.1 konstaterat att det är tveksamt om detta är förenligt med grundlagen. Även om böter är en tillräcklig påföljd för många överträdelser av bestämmelser i skyddade områden, är det inte tillfredsställande att inte kunna använda andra påföljder. I allvarliga fall bör även fängelse kunna komma i fråga. Det bör vara möjligt t.ex. vid avverkning av skyddsvärd skog där hotade arter finns eller andra åtgärder som medför bestående eller omfattande skador på ett skyddat område. Det skulle också framstå som märkligt om straffskalan för dessa brott skulle ändras väsentligt i förhållande till andra brott i miljöbalken. Att enbart ha möjlighet att döma till böter framstår därför inte som ett lämpligt alternativ.

Av dessa skäl bör den nuvarande lösningen inte väljas.

Vi har övervägt att i stället skapa en självständig straffbestämmelse som räknar upp vilka typer av beteenden som bör vara straffsanktionerade. En sådan bestämmelse skulle kunna ha följande lydelse:

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i nationalpark, naturreservat, kulturreservat, djur- och växtskyddsområde eller vattenskyddsområde bryter mot förbud mot tillträde, bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, markavvattning, plantering, avverkning, jakt, fiske eller användning av bekämpningsmedel döms, om överträdelsen medför eller kan medföra skada eller annan olägenhet i området, för *områdesskyddsbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Vid en sådan konkret beskrivande lagstiftningsmetod finns alltid risk för att oförutsedda fall inte täcks av lagtexten. Det är inte självklart att alla de verkliga straffvärda handlingarna omfattas. Dessutom är det tveksamt om detta är en självständig straffbestämmelse även om den framstår som mer självständig än de nuvarande.

För att täcka fall som skulle kunna falla utanför den uppräknade som finns i exemplet ovan skulle det behöva läggas till ”andra

inskränkningar som behövs för att tillgodose syftet med området”. Med en sådan brottsförutsättning får dock bestämmelsen mer karaktär av ett osjälvständigt blankettstraffbud. Den blir då mer tveksam från grundlagsynpunkt. Att finna en straffbestämmelse som konkret anger de straffbara överträdelserna ser vi därför inte som något alternativ.

Straffbestämmelsen skulle i stället kunna utformas som en självständig straffbestämmelse som mer allmänt tar sikte på skadliga beteenden. I ett sådant fall sätter inte grundlagen hinder för att ha fängelse i straffskalan. En bestämmelse som inte anknyter till myndigheternas föreskrifter eller beslut och därför bör betecknas som självständig skulle kunna ha följande utformning:

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen uppehåller sig i nationalpark, naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområde eller vattenskyddsområde eller som orsakar skada eller risk för skada eller annan olägenhet i sådant område, döms för *områdesskyddsbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Överträdelser av förbud mot tillträde är tydligt avgränsade. Där- emot har straffbestämmelsen i övrigt ett större tillämpningsområde än en straffbestämmelse som hänvisar direkt till bestämmelserna i skyddade områden. De straffbara handlingarna är inte särskilt väl avgränsade och det straffbelagda området blir stort. Kriminaliseringen blir så omfattande och otydlig att detta alternativ inte framstår som godtagbart från legalitetssynpunkt. Bestämmelserna för de skyddade områdena får dessutom en begränsad betydelse. En sådan straffregel leder till att skyddet bestäms av straffregeln. Det skulle vara olyckligt. Någon form av hänvisning till bestämmelserna för de skyddade områdena är önskvärd.

Det straffbara området behöver alltså snävas in. En inskränkning kan göras i form av en hänvisning till de bestämmelser som finns för respektive område. Det straffbara beteendet består då av att orsaka skada eller annan olägenhet eller risk för skada och för straffbarhet krävs därutöver att någon bestämmelse för det skyddade området överträds. En sådan straffregel bör trots hänvisningen till bestämmelser för det skyddade området kunna ses som ett självständigt straffbud. Det nyss beskrivna alternativet är av allt att döma en självständig straffregel. Därtill läggs ytterligare ett krav nämligen överträdelse av föreskrift. Straffbestämmelsen får då följande lydelse:

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen uppehåller sig i nationalpark, naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområde eller vattenskyddsområde eller orsakar skada eller annan olägenhet eller risk för skada i sådant område och som därigenom även bryter mot föreskrifter eller beslut i ett enskilt fall som meddelats med stöd av 7 kap., döms för *områdesskyddsbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Detta alternativ uppfyller de krav som bör ställas. Det får anses vara en självständig straffbestämmelse som gör det möjligt att ha fängelse i straffskalan. Dessutom snävas de straffbara överträdelsena in på ett önskvärt sätt och blir också klarare definierade än i dag. Vi föreslår därför en ny straffbestämmelse med denna lydelse.

5.3 Artskyddsbrott (29 kap. 2 b §)

Förslag

- De artskyddsrelaterade straffbestämmelserna samlas i en ny straffbestämmelse med brottsrubriceringen *artskyddsbrott*.
- Straffsanktionen av EG:s CITES-förordning förtydligas genom att de artiklar i förordningen som straffsanktioneras anges.
- En skärpt straffskala för grova fall av artskyddsbrott införs.
- Straffbestämmelsen i 29 kap. 10 § upphävs eftersom straffvärda fall täcks av bestämmelsen om artskyddsbrott.

Straffbestämmelserna om artskydd är splittrade och har en undanskymd plats i miljöbalkens straffkapitel. I rättstillämpningen har problem uppstått när det gäller att identifiera de bakomliggande reglerna. Problemen hänger till viss del samman med att reglerna finns på flera ställen och att olika regler överlappar varandra. Vissa delar av artskyddet regleras genom en EG-förordning som är direkt tillämplig, EG:s CITES-förordning. Straffsanktionen av EG-förordningen är otydlig och det finns behov av att avgränsa det straffbara området.

5.3.1 Reglerna om artskydd

Artskyddet är tillsammans med områdesskyddet av avgörande betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden. Miljöbalkens bestämmelser om skydd för djur- och växtarter finns i 8 kap. I huvudsak motsvarar dessa bestämmelser de artskyddsbestämmelser för vilda djur och växter som tidigare fanns i naturvårdslagen och i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Bestämmelserna om artskydd kan delas in i två huvudgrupper; de som avser fredande (fridlysning) av djur och växter och de som avser handel eller andra huvudsakligen kommersiella åtgärder med djur eller växter. Miljöbalkens artskyddskapitel innehåller inga materiella skyddsbestämmelser. Det finns således inte i 8 kap. i balken några regler som direkt ger skydd åt djur- och växtarter. Däremot finns bemyndiganderegler som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela bestämmelser om artskydd.

Med stöd av bemyndiganden i 8 kap. har regeringen utfärdat en artskyddsförordning. I artskyddsförordningen finns bestämmelser om fridlysning av vissa arter och förbud mot eller tillståndsplikt för handel m.m. med vissa arter. Vilka arter som omfattas framgår av listor i bilagan till förordningen. I artskyddsförordningen ges Naturvårdsverket rätt att meddela föreskrifter om bland annat fridlysning för djur- eller växtarter och länsstyrelserna ges rätt att meddela fridlysningsföreskrifter som gäller i länet eller del av länet.

Hotet mot skyddade arter kan dock inte lösas enbart på nationell nivå. För att få en heltäckande bild av regleringen måste även internationella överenskommelser som har träffats i syfte att skydda arter beaktas, i synnerhet den EG-rättsliga reglering som är direkt tillämplig.

Internationella överenskommelser

Genom konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter, CITES, regleras handeln med de mest hotade arterna av djur och växter. Mer än 30 000 djur- och växtarter finns listade i konventionen som skrivits under av drygt 160 länder. Bilaga I till konventionen avser samtliga akut utrotningshotade arter, vilka omfattas av de strängaste bestämmelserna.

Bilaga II omfattar arter som inte är akut utrotningshotade men där det finns en risk att de kan komma att bli det om inte handeln kontrolleras. Dessutom finns här djur och växter som på något sätt kan påverka möjligheterna att kontrollera handeln med de hotade arterna, t.ex. genom att de liknar hotade arter så mycket att det kan vara svårt att skilja dem åt. I bilaga III finns arter upptagna på grund av att vissa länder ansett att just den arten är hotad i deras land. Genom att arten blir listad i bilaga III kan landet få internationell hjälp att bevara den.

För att säkra en enhetlig tillämpning inom gemenskapen och för att kunna avskaffa CITES-kontrollerna vid de inre gränserna har EU:s ministerråd antagit en förordning om tillämpning inom gemenskapen av CITES, EG:s CITES-förordning. I anslutning till denna har en särskild tillämpningsförordning utarbetats av kommissionen.⁴¹

Den internationella konventionen tillåter att enskilda stater genomför striktare regler för att skydda arter. Detta har EU utnyttjat och fler arter återfinns i EG-förordningens bilaga A än i den internationella konventionens bilaga I. Den internationella konventionens bilaga II motsvarar i huvudsak EG-förordningens bilaga B. Förutom de internationella kriterier som finns för att en art skall listas på denna bilaga kan EU föra dit arter som kan utgöra ett ekologiskt hot mot EU:s inhemska vilda djur och växter. Bilaga C i EG-förordningen motsvarar bilaga III i den internationella konventionen. Dessutom finns i EG-förordningen ytterligare en bilaga, bilaga D. Där finns arter som inte återfinns på någon av bilagorna A – C men som importeras till EU i så stor omfattning att det är befogat med viss övervakning. För vissa arter på den internationella konventionens listor har EU:s medlemsstater avgett reservationer.

EG:s CITES-förordning reglerar passerandet av gemenskapens yttre gräns samt handel och transport inom gemenskapen. Vid införsel till och utförsel från gemenskapen av de aktuella arterna erfordras i allmänhet tillstånd. Även den interna handeln regleras i förordningen genom förbud att vidta vissa åtgärder i kommersiellt syfte samt krav på godkännande av transporter. Vilka arter som berörs av olika former av skydd framgår av uppräkningslistor i bilagor till förordningen. Medlemsstaterna har möjlighet att vidta strängare

⁴¹ Kommissionens förordning (EG) nr 1808/2001 av den 30 augusti 2001 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem.

skyddsåtgärder än som följer av EG-förordningen. I varje medlemsstat skall det finnas ansvariga myndigheter inom CITES-området. I Sverige har Jordbruksverket till uppgift att vara ansvarig administrativ myndighet och Naturvårdsverket är ansvarig vetenskaplig myndighet.⁴²

5.3.2 Särskilt om fridlysning⁴³

Med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken meddelar regeringen och, efter bemyndigande från regeringen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna förbud mot att döda, skada, fånga eller störa vissa djur eller att skada eller ta upp vissa växter. Sådana förbud ger det skydd som allmänt kallas för fridlysning. Alla vilda kärleväxter, mossor, lavar, svampar, alger samt grod- och kräldjur kan fridlysas, liksom de flesta ryggradslösa djur (t.ex. insekter).

Skälet till att en art fridlyses kan vara att dess fortlevnad är hotad på grund av att den är sällsynt och samtidigt attraktiv för insamling hos allmänheten. Vissa starkt hotade arter är inte intressanta för allmänheten, men så sällsynta att enstaka insamlingar av samlare eller specialister kan skada populationen allvarligt. Även arter som är relativt vanliga kan behöva skydd om de är föremål för omfattande plockning eller uppgrävning. Detta gäller framförallt några av de tidiga vårblommorna, t.ex. blåsippa och gullviva, som särskilt i närheten av tätorter lokalt kan bli utrotade. När blåsippan plockas kan inte fröna spridas, och ett helt bestånd riskerar då att försvinna för alltid. Vitsippa och andra arter som kan sprida sig med hjälp av jordstammar drabbas inte lika hårt av plockning. En del arter, t.ex. mistel och liljekonvalj, har utsatts för hot i form av storskalig plockning eller uppgrävning för försäljning. Det förekommer också att sällsynta grodor och kräldjur dödas eller fångas in och flyttas från sin naturliga miljö, något som försämrar deras möjligheter till förökning och spridning. Den internationella handeln med sällsynta arter är ett av skälen till att samtliga orkidéarter har fridlysts. Orkidéerna betingar ett högt värde på den illegala marknaden utomlands, och det har förekommit att hela bestånd har grävts upp och därmed förstörts. Arter kan också fridlysas om det krävs för att Sverige skall uppfylla internationella överenskommelser om skydd för vissa växter och djur.

⁴² 38 § artskyddsförordningen.

⁴³ Textavsnittet är i huvudsak hämtat från Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se.

Fridlysning av en växt- eller djurart innebär oftast att arten skyddas mot plockning eller dödande och infångande. Artens frön, ägg, rom eller bon kan också skyddas. I vissa fall är det enbart förbjudet att gräva upp eller plocka en art för försäljning. Fridlysning innebär i regel inte att arten är skyddad mot pågående markanvändning i form av t.ex. jord- eller skogsbruk, eller mot övergödning och andra förorenings effekter. Om det finns risk för att artens livsmiljö försvinner eller förändras p.g.a. markanvändningen, kan en tillsynsmyndighet vid samråd komma överens med markägaren om att hänsyn ska tas till de fridlysta arterna. Om det för att bevara arten på platsen krävs så omfattande hänsynstagande att markanvändningen avsevärt försvåras kan reservatsbildning eller någon annan form av områdesskydd bli nödvändigt.

Efter en översyn av fridlysningsbestämmelserna som genomfördes under år 1999 beslutade Naturvårdsverket om nationell fridlysning av ca 300 arter. Syftet med översynen var bland annat att utreda vilka arter som är i behov av fridlysning samt att få till stånd en mer konsekvent tillämpning av fridlysningsbestämmelserna. Ett annat syfte var att uppfylla de åtaganden att skydda vissa växt- och djurarter som Sverige har enligt internationella överenskommelser. De fridlysta arterna utgörs av 45 orkidéarter, 186 andra kärlväxtarter, 11 mossarter, 8 lavararter, 5 svamparter, 20 grod- och kräldjursarter samt 25 arter av ryggradslösa djur.

Några arter, däribland blåsipppa, gullviva och lummerarter, är inte helt fridlysta, utan endast fridlysta mot plockning för försäljning samt uppgrävning. Dessa arter är dock helt fridlysta i vissa län. Fridlysningen av misteln gäller inte markägaren om skörd av misteln sker för att vårda värdträdet, och om den berörda populationens fortbestånd inte påverkas negativt. Samtliga Sveriges grod- och kräldjursarter är nu fridlysta i hela landet. Om man av särskilda skäl, t.ex. forskning, behöver samla in exemplar av fridlysta arter kan man ansöka om dispens.

5.3.3 En ny samlad straffreglering bör införas

Straffbestämmelserna om artskydd är splittrade och har en undanskymd plats i miljöbalkens straffkapitel. Detta återspeglar inte allvaret i och den vikt som bör tillmätas frågor om skydd för djur- och växtarter. Det finns därför skäl att lyfta fram och samla straffbestämmelserna om artskydd i en mer central bestämmelse i

29 kap. Ytterligare ett skäl till att samla de artskyddsrelaterade straffbestämmelserna i en bestämmelse är att nuvarande splittrade reglering inte på ett tydligt sätt visar hur det bakomliggande regelverket hänger ihop. Det finns exempel på fall i rättstillämpningen då det hänvisats till fel bakomliggande regel, vilket även gör att fel straffbestämmelse tillämpats (punkt 11 i stället för punkt 28 i nuvarande 29 kap. 8 §).

Ambitionen bör alltid vara att så långt möjligt skapa självständiga brottsbeskrivningar. En svårighet ligger i att artskyddsbestämmelserna med nödvändighet måste kopplas till långa uppräknings- eller listor av olika djur- och växtarter. Dessa uppräknings- eller listor lämpar sig inte att föras upp på lagnivå. Det skulle leda till en detaljeringsgrad som riskerar att tynga lagtexten alltför mycket. För artskyddsbestämmelsernas del synes det därför inte vara möjligt att undvika straffbestämmelser av blankettstraffbudkaraktär; det närmare innehållet – vilka arter som avses – får sökas på annat ställe.

Det förekommer även i andra sammanhang att straffbestämmelser kopplas till detaljerade listningar, t.ex. i narkotikastrafflagen. I narkotikastrafflagen straffbeläggs olika förfaranden med narkotika. Vad som är att hänföra till narkotika avgörs av innehållet i dels internationella överenskommelser som Sverige biträtt, dels vad regeringen förklarat vara att anse som narkotika. I en bilaga till regeringens förordning om kontroll av narkotika räknas de substanser upp som är att anse som narkotika. Skillnaden jämfört med narkotikastrafflagen är att artskyddets omfattning varierar beroende på vilken djur- eller växtart som avses och även – genom länsstyrelsernas regionala fridlysningar – för olika delar av landet. Artskyddsbrottens listningar blir därmed mer komplicerade.

Vem fyller ut det straffbara området?

Miljöbalkens artskyddskapitel innehåller ett antal bemyndiganden till regeringen eller annan myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om artskydd. En fråga är om även föreskrifter som meddelats av myndighet under regeringen bör vara straffsanktionerade. Vi har i tidigare avsnitt konstaterat att detta ur flera aspekter är tveksamt och att huvudregeln bör vara att vad som är straffbelagt enligt 29 kap. miljöbalken skall regleras av riksdagen och endast fyllas ut av regeringen, inte av statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner (se avsnitt 4.3).

Skälen mot att straffsanktionera föreskrifter som meddelats på lägre normgivningsnivå än av regeringen väger mindre tungt när straffbestämmelserna är preciserade och väl avgränsar det straffbara området. Straffbestämmelserna på artskyddsområdet hänvisar till bemyndigandena i 8 kap. Till skillnad från många andra av balkens bemyndiganden är de som gäller rätten att meddela föreskrifter om fridlysning i 8 kap. 1 och 2 §§ preciserade, avgränsade och även tydliga i såväl vad det får meddelas föreskrifter om, som i vilka fall föreskrifter får meddelas.

I praktiken ligger detta mycket nära det fallet att bestämmelserna meddelats på lagnivå. Det utrymme som regeringen och andra myndigheter efter vidaredelegation från regeringen ges är i princip endast att välja ut arter och bestämma hur långtgående skydd inom den ram som angetts i lagbestämmelsen arterna skall ges. Från principiell synpunkt framstår blankettstraffbuden som hänvisar till bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ därför som mindre problematiska än de fall då blankettstraffbud hänvisar till bemyndiganden som är mycket litet avgränsade och som ger vida ramar. Även från tydlighets-synpunkt får dessa straffbestämmelser anses godtagbara.

Med den utformning regleringen på lagnivå har skulle det därför kunna övervägas att trots allt godta att även föreskrifter som meddelats av andra myndigheter än regeringen är straffsanktionerade. Från straffvärdesynpunkt finns det knappast anledning att göra någon markant skillnad mellan t.ex. länsstyrelsernas föreskrifter om regionala fridlysningar av arter och de föreskrifter om fridlysningar som gäller i hela landet och som antas av regeringen.

I dag meddelas fridlysningsbestämmelser på tre olika nivåer, nationellt av regeringen och av Naturvårdsverket samt regionalt av länsstyrelserna. Även om det skulle kunna godtas att behålla straffsanktionen av regleringarna på alla nivåer finns det anledning att invända mot hur det ser ut. I dag ger regelverket en splittrad bild som inte är ägnad att skapa tydlighet. Naturvårdsverkets fridlysningsföreskrifter borde lyftas in i och samordnas med regeringens artskyddsförordning. Det kan knappast vara nödvändigt med två parallella regleringar om fridlysning på nationell nivå. På samma sätt borde fridlysningar som meddelas regionalt av länsstyrelse och som avses vara straffsanktionerade av tydlighetsskäl lyftas in i regeringens artskyddsförordning tillsammans med övriga fridlysningsbestämmelser. Det skulle skapa samordning och bidra till en tydligare reglering. Dessutom skulle det innebära att inriktningen att endast regeringen och inte andra myndigheter skall kunna

meddela föreskrifter som fyller ut det straffbara området upprätthålls.

Även när det gäller föreskrifter om utsättning i naturmiljön meddelade med stöd av 8 kap. 3 § samt föreskrifter om handel m.m. meddelade med stöd av 8 kap. 4 § bör det krävas att föreskrifterna meddelats av regeringen för att omfattas av straffbestämmelsen. I förhållande till dagens ordning blir det ingen skillnad eftersom föreskrifter med stöd av 8 kap. 4 § hittills meddelats av regeringen. Inga föreskrifter har hittills meddelats med stöd av 8 kap. 3 §.

5.3.4 Straffsanktion av föreskrifter om handel m.m.

Bör rekvisitet ”ta befattning med” vara kvar?

Alla brott mot föreskrifter om handel m.m. med artskyddade djur eller växter som meddelats med stöd av 8 kap. 4 § är inte straffsanktionerade. Liksom motsvarande straffbestämmelse i den numera upphävda lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, är miljöbalkens straffbestämmelse begränsad till fall då någon ”tar befattning med” djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter (29 kap. 8 § första stycket 11). Av förarbetena framgår att denna begränsning av straffbarheten varit avsedd. Den infördes efter Lagrådets påpekande att det inte var möjligt att bedöma hur omfattande de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet kommer att bli och att det därför kunde ifrågasättas om inte det föreslagna straffansvaret som omfattade alla föreskrifter gick för långt.⁴⁴ Regeringen instämde i att inte alla föreskrifter borde vara straffsanktionerade. Det som angavs vara avsett att straffsanktioneras var överträdelse av föreskrifter beträffande själva befattningen med de skyddade djuren och växterna.⁴⁵

Till en början gällde denna begränsning även straffsanktionen av den dåvarande EG-förordningen på CITES-området. I samband med att nuvarande EG-förordning trädde i kraft år 1997 lyftes straffsanktionen avseende denna förordning över till en särskild straffbestämmelse med en utformning som inte var kopplad till befattning med djuret eller växten.⁴⁶

⁴⁴ Se prop. 1994/95:117 s. 102 f.

⁴⁵ Prop. 1994/95:117 s. 46.

⁴⁶ Jämför prop. 1996/97:75.

Att införa brottsförutsättningar som på olika sätt begränsar kriminaliseringen är i och för sig steg i rätt riktning, särskilt när det handlar om blankettstraffstadganden med stor räckvidd. Den begränsning som har gjorts genom kravet på att gärningen skall avse befattning med djuret eller växten är emellertid inte särskilt tydlig och heller inte lyckad i sitt sammanhang. Hur skall man t.ex. tolka kravet på befattning om någon bjudit ut ett skyddat djur till försäljning? Är det att ta befattning med djur? Om samma tolkning av befattningsbegreppet görs som i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering⁴⁷ bör svaret blir jakande; även en förmedlare eller handelsagent bör i enlighet med det resonemang som förs där anses ta befattning med den vara som avses säljas. Det finns emellertid exempel på fall i rättstillämpningen där utbudande till försäljning på artskyddsområdet inte ansetts utgöra befattning.⁴⁸

I förarbetena förs inget resonemang om vad som avsågs föras bort från straffbestämmelsen genom kravet på att det skall vara fråga om befattning. Det som synes ha varit för ögonen och som man inte ansåg borde omfattas av kriminaliseringen är det exempel som Lagrådet gav, nämligen föreskrifter om krav på att tillstånd eller annan handling skall uppvisas vid införsel eller utförsel av vissa djur m.m.⁴⁹ Detta krav härrör emellertid från den dåvarande EG-förordningen och ger ingen vägledning i frågan om vad som bör vara straffbart i de föreskrifter som meddelas med stöd av 8 kap. 4 §. Brottsförutsättningen att det skall vara fråga om befattning med djur eller växter skapar otydlighet och riskerar att leda till olikartade och oönskade resultat i tolkningen. Den bör därför tas bort.

Hur bör det straffbara området avgränsas?

Av bemyndigandet i 8 kap. 4 § framgår att föreskrifterna får avse in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning eller handel. De gärningar som är straffbara bör anknyta till denna beskrivning. In- eller utförsel som sker i strid med förbud eller villkor är även straffbelagt genom smugglingslagen. Eftersom smugglingslagen enligt 29 kap. 11 § andra stycket i dessa fall skall ha

⁴⁷ Se författningskommentaren till 29 kap. 3 §.

⁴⁸ RH 2001:18.

⁴⁹ Prop. 1994/95:117 s. 102.

företråde framstår det som en onödig dubbelreglering att ta med in- och utförseln i miljöbalkens straffbestämmelse. För att kunna skilja ut vissa mindre allvarliga överträdelse som inte bör omfattas av det straffbara området bör det krävas att överträdelse skett av sådana föreskrifter som avser förbud eller tillstånd. Det innebär bland annat att anmälningsskyldigheter och skyldigheter att föra förteckningar eller inge uppgifter inte är straffsanktionerade. Vad som avses med förbud framgår tydligt genom artskyddsförordningens bestämmelser (se exempelvis nuvarande 7 och 9 §§, jämförda med 18 c §); någon risk för att otydlighet skapas genom att ordet förbud används i detta sammanhang kan vi inte se. Det som förs bort från det straffbara området kan i stället beläggas med miljöstraffsavgift. I bilaga 3, B 1–3 föreslår vi att vissa anmälningsskyldigheter och uppgiftsskyldigheter på artskyddsområdet sanktioneras med miljöstraffsavgifter.

5.3.5 EG:s CITES-förordning

I EG:s CITES-förordning artikel 16 anges de bestämmelser som medlemsstaterna är skyldiga att straffbelägga eller på annat sätt vidta sanktioner mot. Medlemsstaternas sanktioner skall anpassas efter överträdelsens art och svårhetsgrad. I linje med vad som tidigare anförts talar tydlighets- och legalitetsskäl för att det i vart fall anges vilka artiklar i EG-förordningen som är straffsanktionerade (se avsnitt 4.4.2). Även här bör utelämnas sådant som straffsanktioneras enligt smugglingslagen, dvs. de bestämmelser (artiklar) som avser import och export och liknande.

Enligt artikel 8.5 skall de förbud mot kommersiella aktiviteter som gäller A-listade arter (artikel 8.1) även gälla exemplar av arter som finns upptagna på B-listan. Förbuden skall dock inte gälla om den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten har övertygats om att exemplaren har förvärvats och införts i enlighet med gällande lagstiftning. Man kan fråga sig vad det innebär att myndigheten "har övertygats" och hur detta skall tillämpas i en straffprocess. Handel med en B-listad art som har förvärvats och införts i enlighet med gällande regler är inte förbjuden enligt EG-förordningen och skall heller inte omfattas av straffansvar. En grundläggande regel för straffprocessen är att det är åklagaren som har bevisbördan för det som läggs den tilltalade till last. Tillämpningen av den aktuella bestämmelsen i EG-förordningen bör inte föranleda

några avsteg från denna grundläggande regel. Det bör således ligga på åklagaren att visa att en B-listad art inte förvärvats eller införts enligt gällande lagstiftning, för att ansvar skall kunna dömas ut.

Det finns en uppgiftsskyldighet som enligt EG-förordningen skall vara sanktionerad – utöver fall då felaktiga eller vilseledande uppgifter lämnats – och det är skyldigheten enligt artikel 6.3 att vid ansökningar om tillstånd eller intyg till införsel, export eller återexport informera om tidigare avslag i en medlemsstat. I dag straffbeläggs överträdelser av bestämmelser om uppgiftslämnande enligt EG-förordningen genom 29 kap. 9 § första stycket 11 miljöbalken. Denna bestämmelse avser uppgifter om förhållanden av betydelse för ”tillstånd eller tillsyn”. Vad som omfattas av det straffbara området enligt nuvarande lydelse är inte helt klart. Lydelsen är missvisande och utgör av allt att döma ett arv från en tidigare reglering som även avsåg tillsyn. Ett förtydligande bör ske där den relevanta artikeln anges. Straffbestämmelsen bör därför ändras så att det anges att det är uppgiftsskyldighet enligt artikel 6.3 i EG-förordningen som är straffsanktionerad. Denna uppgiftsskyldighet bör vara straffsanktionerad med den lägre straffskala som gäller i straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § (se avsnitt 5.10).

5.3.6 Problem med överlappande regleringar

Från olika håll har framförts kritik om att regleringen på artskyddsområdet är svårtillgänglig, otydlig och onödigt komplicerad. Till stor del förefaller detta bero på de överlappande regelverk som finns genom EG-förordningen, regeringens artskyddsförordning och Naturvårdsverkets artskyddsföreskrifter.

EG:s CITES-förordning har ett skydd som är inriktat på import, export, återexport, handel och andra kommersiella aktiviteter samt förflyttning. Om inte förbud gäller så kräver förordningen som huvudregel tillstånd, intyg eller godkännande för dessa åtgärder. Längst gående skydd har de arter som upptagits i bilaga A i EG-förordningen. Regeringens artskyddsförordning kompletterar EG-förordningen genom dels bestämmelser som i vissa delar går längre för de arter som finns upptagna i bilagor till EG-förordningen, dels bestämmelser om skydd för andra arter än de som EG-förordningen reglerar. Det kan vara arter som anges i fågel- eller art- och habitatdirektiven eller i andra internationella överenskommelser

Sverige biträtt eller arter som enligt nationell svensk bedömning kräver särskilt skydd.

Trots att regeringens artskyddsförordning endast anges vara ett komplement till EG:s CITES-förordning finns det i vissa situationer bestämmelser i förordningarna som reglerar exakt samma sak. Som exempel kan nämnas 9 § i regeringens artskyddsförordning som förbjuder handel med djur upptagna i bilagan till denna förordning. Brunbjörn är ett sådant djur. Brunbjörnen är emellertid även upptagen på A-listan i EG:s CITES-förordning. Artikel 8 i EG-förordningen förbjuder handel med A-listade arter. I 10 § i regeringens artskyddsförordning görs undantag för de arter som omfattas av förbud mot kommersiella aktiviteter i EG-förordningen.

Det finns fall i rättstillämpningen där bestämmelserna tillämpats på fel sätt och där det dömts för överträdelse mot regeringsförordningen när det rätteligen borde ha varit EG-förordningens straffsanktion som tillämpats.

Även de överlappande regleringarna i fridlysningsbestämmelserna leder som tidigare anförts till otydlighet och svårigheter i tillämpningen. För att illustrera detta kan som exempel nämnas apollofjärilen som ges huvudsakligen samma skydd enligt regeringens artskyddsförordning som enligt Naturvårdsverkets artskyddsföreskrifter. Naturvårdsverkets fridlysning av apollofjärilen förefaller sakna bemyndigandestöd eftersom bemyndigandet för Naturvårdsverket är begränsat till att gälla andra arter än dem som tagits upp i bilagan till regeringens artskyddsförordning (1 d § artskyddsförordningen).

Bristen på tydlighet gör det svårt för tillämpande myndigheter och – i synnerhet – för den enskilde att se vad som är straffbart. De överlappande regleringarna skapar problem. En omarbetning borde ske så att de materiella reglerna framträder på ett tydligare sätt. Fridlysningsbestämmelser som skall vara straffsanktionerade bör samlas på ett ställe, i regeringens artskyddsförordning. Vidare bör regeringens artskyddsförordning utformas så att det på ett tydligare sätt än i dag framgår vad som regleras där respektive i EG:s CITES-förordning. Om regeringens artskyddsförordning omarbetades så att bestämmelserna materiellt inte överlappar EG-förordningen skulle regleringen vinna mycket i tydlighetshänseende.

5.3.7 En skärpt straffskala för grovt brott bör införas

Artskyddsbrottslighet är en typ av brottslighet som omsätter stora summor pengar och som kan ha drag av yrkesmässighet. Den kan också vara av stor omfattning och ske systematiskt. Om brottsligheten avser särskilt hotade arter kan den leda till bestående skador. Ett jaktbrott som avsett ett hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt eller utförts i större omfattning kan bedömas som grovt brott och föranleda en straffskala från sex månaders till fyra års fängelse (44 § jaktlagen). Ett artskyddsbrott däremot kan inte med nuvarande reglering, oavsett vilka djur eller växter som det avsett, i vilken omfattning det skett eller hur stor skada i övrigt som det skapat, föranleda en sådan skärpt straffskala.

Vi vet i dag att handeln med skyddade djur och växter årligen omsätter mycket höga belopp. När det gäller sanktionsmöjligheter är det viktigt att beakta att artskyddsbestämmelserna inte endast skyddar de arter som finns naturligt i vårt land utan även hotade arter från andra delar av världen. Sverige är genom internationella överenskommelser förpliktat att skydda även dessa arter och beivra brott mot dem.

För att markera artskyddsbrottslighets höga straffvärde och för att ge domstolarna erforderligt handlingsutrymme när allvarliga fall av artskyddsbrott skall prövas bör en skärpt straffskala avseende grova fall införas. En sådan straffskala bör omfatta lägst sex månaders och högst fyra års fängelsestraff, vilket motsvarar grova brott i jaktlagstiftningen.

En omständighet som kan göra att artskyddsbrott är att anse som grovt är att det avsett särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art. Det finns grader av skyddsvärdhet bland de arter som omfattas av artskydd. I vissa fall då det handlar om särskilt hotade arter, t.ex. sådana som är upptagna på A-listan till EG:s CITES-förordning kan det räcka med förlust av enstaka djur- eller växtexemplar för att skadan skall vara stor. En särskilt skyddsvärd art är i behov av skydd utan att vara hotad eller sällsynt. Det kan t.ex. vara en art som tidigare varit hotad eller sällsynt eller en art som minskat i antal och vars långsiktiga överlevnad därför riskeras.

Andra omständigheter som kan föranleda bedömningen att brottet är att anse som grovt är om det har utgjort ett led i en brottslig verksamhet som utövats systematiskt och under längre tid, i större omfattning, eller i vinstsyfte. Att brottsligheten har

drag av yrkesmässighet är en omständighet som talar för att den bör anses grov.

5.3.8 Konkurrens mellan olika regleringar

Vid artskyddsrelaterad brottslighet kan en konkurrenssituation uppstå mellan miljöbalkens straffbestämmelser och straffbestämmelserna i jakt- och fiskelagstiftningen. Det kan även uppstå en konkurrenssituation i förhållande till straffbestämmelserna i smugglingslagen då det handlar om förbud mot import och export av skyddade arter. Till skillnad från konkurrenssituationen i förhållande till jakt- och fiskelagstiftningen är den situationen att ansvar aktualiseras såväl enligt miljöbalken som enligt smugglingslagen reglerad i miljöbalken. Av 29 kap. 11 § andra stycket framgår att miljöbalkens straffbestämmelser får stå tillbaka om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt smugglingslagen. Genom de ändringar vi föreslår kommer antalet konkurrenssituationer i förhållande till smugglingslagen att vara mycket få.

Förhållandena till jakt- och fiskelagstiftningen är mer komplicerade. Jaktlagens bestämmelser innebär att vilt levande däggdjur och fåglar är fredade med undantag för skyddsjakt och sådan tillåten jakt som sker under vissa reglerade perioder. Fiskar, kräftdjur och musslor fredas av fiskelagstiftningen. Jakt- och fiske-regleringen hamnar således i konkurrens med fridlysningsbestämmelser som meddelas med stöd av miljöbalken.

I vissa fall ges jakt- och fiskebestämmelserna företräde, t.ex. i förhållande till fridlysningsbestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken (8 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och 1a § sista stycket artskyddsförordningen). I andra fall avses miljöbalkens bestämmelser få genomslag, t.ex. enligt 3 § första stycket fiskelagen där det anges att fiskelagens bestämmelser inte skall tillämpas om de strider mot föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken. Ytterligare ett exempel på hur konkurrenssituationen hanteras är jaktlagens jakthäleribestämmelse som innehåller en subsidiaritetsregel som ger miljöbalkens straffbestämmelser företräde oavsett vad straffet skulle bli enligt de olika lagarna (46 § jaktlagen).

Sistnämnda bestämmelse i jaktlagen kan få märkliga konsekvenser eftersom jakthäleri har en straffskala för grova fall som omfattar fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Någon så

sträng straffskala finns inte för artskyddsbrotten i miljöbalken i deras nuvarande lydelse. Subsidiaritetsregeln i jakthäleribestämelsen infördes då denna straffbestämmelse hade en lägre straffskala. Därefter har straffet för jakthäleri skärpts, men regeln om subsidiaritet har fått stå kvar oförändrad. Genom förslaget att införa en straffskala för grova fall av artskyddsbrott framstår jakthäleriets subsidiaritetsregel som mer adekvat.

5.3.9 Straffbestämmelsen i 29 kap. 10 § bör tas bort

Bestämmelsen om förbud att ta befattning med djur eller växter eller annat som åtkommit genom brott mot artskyddsbestämmelser infördes ursprungligen i naturvårdslagen och flyttades därefter över till 29 kap. 10 § miljöbalken. För att kunna dömas till ansvar krävs att gärningsmannen vet eller har skälig anledning anta att djuret, växten, ägget, rommen eller boet åtkommit genom brott mot artskyddsbestämmelserna.

Det är inte alla typer av artskyddsbrott som kan vara förbrott till 29 kap. 10 §. Endast brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §, dvs. fridlysningsbestämmelserna, kan utgöra sådant förbrott som kan föranleda ansvar enligt 29 kap. 10 §. Att ta befattning med ett exemplar av en djur- eller växtart som sålts eller köpts i strid med förbud enligt EG:s CITES-förordning eller i strid med föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § utgör således inte brott enligt 29 kap. 10 §. Däremot kan den handlingen i sig vara straffbar enligt dessa bestämmelser.

Med tanke på den omfattning bestämmelserna i EG:s CITES-förordning och föreskrifterna som regeringen meddelat med stöd av 8 kap. 4 § i dag har är det svårt att se något egentligt tillämpningsområde för straffbestämmelsen i 29 kap. 10 §. Det som bör vara straffsanktionerat omfattas av dessa bestämmelser vilka dessutom kan föranleda medverkansansvar⁵⁰. Något behov av straffsanktion därutöver förefaller inte föreligga. Straffbestämmelsen i 29 kap. 10 § bör därför utgå.

⁵⁰ 23 kap. 4 § brottsbalken.

5.4 Miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 §)

Förslag

- De vida och otydliga blankettstraffbuden på kemikalieområdet upphävs.
- Straffvärda fall av oriktig kemikaliehantering bestraffas genom straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering. Kravet att oaktsamheten skall vara grov tas bort och kravet på att risk för skada skall ha förelegat görs tydligt. I många fall kan de föreskrifter som meddelats av regeringen eller andra myndigheter tjäna som vägledning i frågan om vilka försiktighetsmått som borde ha vidtagits. Är det fråga om överträdelser av klara och tydliga förbud eller begränsningar bör överträdelserna i regel anses ha inneburit fara för skador på människor eller i miljön.
- Straffsanktionen av EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen görs tydlig genom att de artiklar i förordningen som straffsanktioneras anges.

Straffbestämmelserna på kemikalieområdet har fått en omfattning som gör att en mycket stor del av den bakomliggande kemikalie-regleringen är straffsanktionerad. Samtidigt finns behov av att straffsanktionera även sådan farlig kemikaliehantering som det inte meddelats föreskrifter om, men som ändå medför risker för skador på människor eller i miljön. För att kunna göra de begränsningar och avgränsningar som behövs krävs att det tas ett helhetsgrepp som inte endast omfattar straffbestämmelsen i 29 kap. 3 §, utan även de olika kemikalierelaterade blankettstraffbuden som finns i nuvarande 29 kap. 8 §.

5.4.1 Kemikalieregleringen

Den svenska kemikalielagstiftningen var från början främst inriktad mot hälsoskydd. Genom lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och det reformarbete som föregick denna lag kom fokus att läggas på inte endast effekter för människors hälsa, utan även kemikaliers verkningar i miljön. 1973 års lag får ses som en milstolpe i den svenska kemikalielagstiftningen. Den innehöll principer som än i dag är bärande för kemikaliekontrollen, däribland

den viktiga försiktighetsprincipen. Efterföljaren till 1973 års lag, lagen om kemiska produkter, hade till syfte att utvidga tillämpningsområdet och att effektivisera organisationen. Lagen om kemiska produkter omfattade alla kemikalier, även sådana som inte hade några kända skadliga egenskaper. Den innebar en skyldighet att undersöka också sådana ämnen för att ta reda på om de hade några skadliga egenskaper. Fler ämnen omfattades således och krav ställdes på ett större mått av försiktighet för dessa. Samtidigt inskränktes lagens tillämpningsområde genom att varor som huvudregel inte omfattades ens om de var hälso- eller miljöfarliga. För att varor skulle omfattas krävdes bestämmelse om detta i föreskrift meddelad av regeringen eller annan myndighet.

I miljöbalken återfinns i allt väsentligt de materiella reglerna från lagen om kemiska produkter i 14 kap. Där regleras utöver kemikaliefrågor också frågor om biotekniska organismer.⁵¹ Genom föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan kapitlets tillämpningsområde utvidgas till att även gälla varor. I 14 kap. finns bestämmelser om utredningsskyldighet, produktinformation, uppgiftsskyldighet, produktregister, förhandsanmälan, tillståndskrav, krav på godkännande m.m. Vissa frågor av mer allmän karaktär har förts till balkens allmänna del i 2 kap. Det gäller principer om skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt om produktval. Försiktighetsprincipen gäller generellt för alla verksamheter eller åtgärder. Produktvalsprincipen gäller för kemiska produkter och biotekniska organismer samt för varor som innehåller eller har behandlats med sådana produkter eller organismer.

Genom kemikalielagstiftningens syfte att förebygga skador på människor och i miljön har dess huvudinriktning kommit att orienteras mot marknadsföringsledet. En viktig utgångspunkt i kemikaliekontrollen är att tillverkare och importörer har huvudansvaret för de kemiska produkter som de levererar. Det åligger således tillverkare och importörer att utreda de inneboende egenskaperna hos ämnen och beredningar, att dokumentera och att lämna information till användarna. På andra områden utanför kemikalieområdet – t.ex. vid miljöfarlig verksamhet – sker tillståndsprövning i stor omfattning. Vid kemikaliehantering förekommer normalt inte någon tillståndsgivning eller att tillståndsmyndigheten meddelar föreläggande om försiktighetsmått eller förbud. Det gör att kraven på dem som tar befattning med

⁵¹ En definition av "bioteknisk organism" finns i 14 kap. 3 § miljöbalken.

kemikalier måste se annorlunda ut. Särskilt stränga krav måste kunna ställas på tillverkare och importörer.

Många av de problem som finns på kemikalieområdet kan inte lösas på nationell nivå. Kemikalier och varor som säljs är ofta tillverkade i andra länder. Det internationella arbetet är därför av stor betydelse. I stor utsträckning handlar det om bestämmelser på EU-nivå. Inom EU bedrivs en mycket aktiv kemikaliepolitik och den svenska kemikalieregleringen är numera i hög grad styrd av utvecklingen på europeisk nivå. Gemenskapsregleringen på kemikalieområdet består till stor del av harmoniserande regler som lämnar litet utrymme för nationella särbestämmelser.

Det saknas fortfarande i stor utsträckning kunskap om ett stort antal kemikalier och det finns luckor i EG:s lagstiftning. I oktober 2003 presenterade kommissionen ett förslag till ny kemikalie-lagstiftning. Den nya regleringen kallas REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals). Förslaget, som föregicks av en 3 månader lång internetkonsultation som gav 4 000 svar, består av en EG-förordning. Texten är mycket omfattande, ca 1 300 sidor, men stora delar är hämtade från de bestämmelser som gäller i dag. Förslaget innehåller även många viktiga nyheter och innebär en grundläggande förändring i systemet för att reglera kemikalier. Bland de grundläggande förändringarna kan fyra nämnas:

- Ett tydligt ansvar läggs på industrin när det gäller att bedöma och hantera risker med kemikalier. Ansvaret läggs främst på tillverkare och importörer.
- Industrin skall registrera cirka 30 000 ämnen före år 2016 och riskbedöma cirka en tredjedel av dessa. Kemikalier som produceras i stora mängder eller har vissa egenskaper prioriteras. Genom riskbedömningarna skall kunskapen öka om de kemikalier som redan finns på marknaden.
- Kemikalier med vissa farliga egenskaper skall inte få användas utan särskilt tillstånd.
- En ny självständig europeisk myndighet skall administrera kemikaliesystemet i samarbete med kommissionen och medlemsländernas myndigheter.

Förhandlingar sker nu i rådsarbetsgruppen konkurrenskraftsrådet. En preliminär bedömning är att ett beslut kan väntas tidigast under år 2006. Eftersom lagstiftningen ges form av en förordning kommer den att bli direkt gällande i medlemsstaterna.

Det finns således anledning att förvänta sig genomgripande förändringar i kemikaliereglerna inom EU framöver. Detta kommer förstås även att påverka sanktionsbestämmelserna.

5.4.2 Tidigare överväganden kring straffbestämmelsen

Redan 1973 års lag om hälso- och miljöfarliga varor innehöll en straffsanktionering av regeln om att försiktighetsmått skall vidtas vid kemikaliehantering. Straffbestämmelsen har varit föremål för kritik i olika sammanhang. Miljöskyddskommittén föreslog i samband med miljöbalksarbetet att straffbestämmelsen skulle utgå eftersom den allmänna utformningen av aktsamhetsreglerna gjorde det svårt att konsekvent tillämpa straffbestämmelsen vilket var betänkligt med hänsyn till rättssäkerhetens intressen.⁵² I stället borde enligt kommittén verkligt allvarliga brott mot de allmänna aktsamhetsbestämmelserna i miljöbalken medföra straff för miljöbrott, medan ansvar i övriga fall skulle förutsätta att överträdelse skett av någon konkret föreskrift i miljöbalken eller av föreskrift som meddelats med stöd av balken.

I miljöbalkspropositionen framhöll regeringen att det när det gäller kemikaliehantering normalt inte förekommer någon tillståndsgivning eller att tillsynsmyndigheten meddelat något föreläggande om försiktighetsmått eller förbud varför en direkt straffsanktionering av regeln om försiktighetsmått i kemikaliehanteringen var motiverad.⁵³ Det framhölls också att regeln om att försiktighetsmått skall vidtas i fråga om kemiska produkter vunnit stadga i rättstillämpningen och att det finns andra exempel i lagstiftningen på kriminalisering av mer allmänt hållna aktsamhetsregler, i exempelvis lagen om brandfarliga och explosiva varor och i strålskyddslagen.

Kritiken mot straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering går i huvudsak ut på att bestämmelsen är alltför vagt och allmänt formulerad för att tillämpas som en straffbestämmelse. Genom denna straffbestämmelse sker på kemikalieområdet en straffsanktionering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 och 6 §§ i balken. Det förefaller som om den avgränsning man inte kunnat göra på den objektiva sidan i bestämmelsen har kompenserats

⁵² SOU 1993:27 del 1 s. 656.

⁵³ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 524 f.

genom att det i subjektivt hänseende krävs grov oaktsamhet.⁵⁴ Det är förstås inte ett invändningsfritt förhållningssätt till utformningen av straffbestämmelser. Avgränsningen bör i första hand ske genom de objektiva brottsförutsättningar som anges i bestämmelsen och inte genom högt ställda krav i subjektivt hänseende. Kravet på att oaktsamheten skall vara grov avviker dessutom från övriga straffbestämmelser i miljöbalken vilka inte innehåller sådana krav.

5.4.3 Möjligheter att begränsa straffsanktioneringen totalt sett

Möjligheter att avgränsa 29 kap. 3 §

Går det då att närmare beskriva det straffbara området genom att mer precist ange vilka skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som är straffsanktionerade? Relevanta skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan avse krav på förvaring och förpackning av en produkt, t.ex. material för förpackningar, skyddsanordningar, användandet av viss utrustning vid hantering, skötsel m.m. En uppräkningslista av alla de olika skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som aktualiseras blir väldigt lång och – om inte lagtexten skall tyngas alltför mycket – inte särskilt detaljerad. En precisering som endast räknar upp i vilka sammanhang skyddsåtgärder och försiktighetsmått skall vidtas utan att ange vad som skall iakttas och hur det skall ske bidrar inte till någon nämnvärd ökad tydlighet eller avgränsning. Straffbudet skulle kunna innehålla en exemplifiering av några av de skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som krävs, men inte heller detta skulle medföra någon större skillnad vad gäller tydlighet och avgränsning.

Ett annat sätt än att detaljreglera i lag är att precisera det straffbara området genom föreskrifter. En del av de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som skall vidtas för att undgå straffansvar framgår av särskilda föreskrifter meddelade av regeringen eller av andra myndigheter som getts rätt att meddela föreskrifter såsom Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. De skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som skall vidtas kan även framgå av EG-förordningar. Det är emellertid inte ett krav för tillämpningen av 29 kap. 3 § att skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet föreskrivits. Behovet av en försiktig hantering av kemikalier gör att straffsanktion måste

⁵⁴ Stöd för detta finns i uttalande i prop. 1997/98:45 del 1 s. 525.

kunna komma i fråga även i det fall en skyddsåtgärd eller ett försiktighetsmått inte särskilt föreskrivits. Med tanke på den stora mängden kemikalier och de många olika risksituationer där de kan hanteras är det knappast möjligt att i föreskrifter precisera alla straffvärda beteenden på kemikalieområdet. Straffbestämmelsen om farlig kemikaliehantering måste kunna träffa oförsiktig hantering oavsett om den omfattas av föreskrifter eller inte.

Även om det inte är en förutsättning för tillämpningen av 29 kap. 3 § att någon föreskrift har överträtts, har ändå den omständligheten att en föreskrift har meddelats betydelse genom att den kan tjäna till ledning för bedömningen av vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön. En del föreskrifter och även visst annat vägledningsmaterial såsom allmänna råd o.dyl. kan sägas närmare uttolka de allmänna hänsynsreglerna om skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Innehållet i föreskrifter, allmänna råd och annat informationsmaterial utgör aktsamhetsstandarder som även kan få betydelse för bedömningen av gärningsmannens oaktsamhet. I oaktsamhetsbedömningen får vägas in om den åtalade borde ha satt sig in i den vägledning som gått att få.

Slutsatsen blir att brottsbeskrivningen i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering måste ges en relativt allmänt hållen utformning för att kunna fånga in de straffvärda fallen. Att ta bort straffsanktionen helt skulle innebära en alltför långtgående avkriminalisering som inte framstår som önskvärd eller motiverad. Att göra om straffbestämmelsen till ett blankettstraffbud där särskilt stöd krävs i föreskrift är inte heller lämpligt eftersom det finns behov av att täcka in mer än sådant som det meddelats föreskrifter om. Vi kan inte heller se någon möjlighet att tydligare avgränsa straffbestämmelsen genom att utforma brottsbeskrivningen annorlunda utan att samtidigt begränsa det straffbara området på ett sätt som inte är önskvärt. Att, som har föreslagits, ta bort ”skyddsåtgärder, produktval och försiktighetsmått” och ha en lydelse som straffbelägger den som hanterar kemikalier på sätt som kan skada människor eller miljön skulle inte skapa någon ökad tydlighet eller avgränsning. Tvärtom skulle en sådan lydelse innebära att straffbestämmelsen blir mer substanslös och än mindre vägledande.

Straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering är en central och viktig straffbestämmelse på miljöområdet. Av de skäl som anförts ser vi inga möjligheter att inskränka bestämmelsens omfatt-

ning. När en straffbestämmelse på detta sätt får en vid och allmänt hållen utformning ställer det särskilda krav vid tillämpningen. Det fordras att åklagaren i stämningsansökan närmare preciserar vad som läggs den tilltalade till last. Ett åtal som endast anger att den tilltalade inte vidtagit de skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som behövs kan inte anses uppfylla de krav på precision som måste ställas. För att den tilltalade skall kunna veta vad som läggs honom eller henne till last och därmed kunna försvara sig mot anklagelserna måste krävas att det närmare anges i vilket eller vilka avseenden denne brustit i aktsamhet. Om det finns en bakomliggande föreskrift som preciserar det felaktiga eller påbjudna beteendet får det i regel anses tillräckligt att hänvisning görs till denna regel. Om en sådan föreskrift saknas måste en förtydligande precisering göras av åklagaren. Jämförelse kan göras med andra allmänt utformade straffbestämmelser såsom exempelvis vårdslöshet i trafik i 1 § trafikbrottslagen.⁵⁵

Problem med blankettstraffbuden på kemikalieområdet

Vid sidan av straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering finns på kemikalieområdet olika blankettstraffbud som straffsanktionerar föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Ett av dessa blankettstraffbud är utformat så att det omfattar alla föreskrifter som meddelas i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer (29 kap. 8 § första stycket 22). Den enda avgränsning som görs är att föreskrifterna skall vara meddelade med stöd av ett visst bemyndigande i 14 kap. (14 kap. 24 §). Problemet är emellertid att detta bemyndigande i sin tur har en vid, vagt avgränsad och inte lättolkad lydelse. Vi har tidigare beskrivit svårigheterna att avgränsa många av balkens bemyndiganderegler (se avsnitt 4.2). Vi har också särskilt framhållit de problem som finns med nu aktuella bemyndiganden i 14 kap. Det är redan av dessa skäl olämpligt att utforma blankettstraffbud som avgränsas genom hänvisning till denna typ av bemyndiganden.

Regeringen har genom bestämmelser i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer gett Kemikalieinspektionen och även Naturvårdsverket rätt att i stor omfattning meddela föreskrifter på kemikalieområdet. Blankettstraffbudets omfattning

⁵⁵ Jämför Fitger, Peter, Rättegångsbalken II, 45:13, och NJA 1948 s. 548.

och den omfattande vidaredelegationen gör att det straffbara området i huvudsak bestäms genom föreskrifter som meddelats av myndigheter under regeringen. Föreskrifterna straffsanktioneras med upp till två års fängelse i straffskalan. Som vi tidigare har anfört är det olämpligt att föreskrifter som meddelas av förvaltningsmyndigheter sanktioneras med fängelsestraff och tveksamheter föreligger kring om detta kan sägas stå i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser (se avsnitt 4.3).

Utöver sådana tveksamheter som hänger samman med frågan om vem som skall besluta om straff, finns det betänkligheter i tydlighetshänseende då blankettstraffbud ges så vida och allmänna utformningar som de nu aktuella. Regleringen innebär dessutom att regeringen och de myndigheter som meddelar föreskrifter "bakbinds" på så sätt att blankettstraffbudets vida omfång gör det näst intill omöjligt att meddela föreskrifter som inte sanktioneras med upp till två års fängelse i straffskalan. I en redovisning som de centrala förvaltningsmyndigheterna gjorde till regeringen under hösten 2002 över föreskrifter de meddelat som är straffsanktionerade enligt miljöbalken ansågs drygt 200 föreskrifter omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 22.⁵⁶

Ytterligare ett problem med de kemikalierelaterade blankettstraffbuden hänger samman med bristen på tydlig avgränsning i förhållande till straffbestämmelsen avseende miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 §. Det torde vara avsett att 29 kap. 3 § skall anses vara ett allvarigare brott, men detta återspeglas inte i straffskalorna.

Behovet av att begränsa straffsanktoneringen totalt sett

Straffsanktoneringen på kemikalieområdet har kommit att bli alltför omfattande och otydligt avgränsad. Genom den allmänt hållna straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering och de vida blankettstraffbuden vid sidan av denna straffbestämmelse är straffregleringen i dag i inte obetydlig utsträckning överlappande. Straffsanktonerna bör begränsas genom att vissa bestämmelser tas bort. Vi har stannat för att föreslå att de kemikalierelaterade blankettstraffbuden i 29 kap. 8 § upphävs och att i stället de straffvärda fallen täcks av eller förs in i straffbestämmelsen avseende miljöfarlig kemikaliehantering.

⁵⁶ Se redovisning av regeringsuppdrag genom regeringens beslut 2002-06-27, dnr M2002/2283/R.

Den omvända ordningen – dvs. att ta bort straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering och behålla blankettstraffbuden – föreslogs i samband med det ursprungliga miljöbalksarbetet. Förslaget förkastades eftersom en straffsanktionering av regeln om försiktighetsmått i kemikaliehanteringen ansågs nödvändig att behålla.

Den dubbla kriminalisering som finns i dag är inte lämplig. Straffsanktioneringen bör begränsas. Ovan har redogjorts för problem som de vida blankettstraffbuden på kemikalieområdet medför. Det finns mot denna bakgrund avgörande fördelar med att ta bort dessa.

Till skillnad från blankettstraffbuden i 29 kap. 8 § förutsätter inte straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering att det meddelats föreskrifter och att dessa föreskrifter överträtts. Straffbestämmelsen innehåller dock den avgörande avgränsningen att det krävs att gärningen orsakat risk för skador på människor eller i miljön. Det gör att inte alla överträdelser av föreskrifter som meddelats träffas av straffbestämmelsen. Endast då överträdelsen medfört risk för skador på människor eller i miljön kan straffansvar bli aktuellt.

Genom kravet på risk för skador på människor eller i miljön sker i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering, till skillnad från i blankettstraffbuden, en avgränsning av straffbarheten till de mer straffvärda föreskriftsöverträdelserna. Endast sådana föreskrifter som avser skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått och som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön blir straffsanktionerade.

5.4.4 Vad är ett försiktighetsmått?

Vi har tidigare konstaterat att det finns anledning att se olika på innebörden av detta begrepp beroende på i vilket sammanhang det förekommer och att det i straffsammanhang bör ske en restriktiv tolkning (se avsnitt 4.2.7). Vi har också konstaterat att förbud och begränsningsregler bör anses utgöra försiktighetsmått. I praktiken är det, som framgår av vårt resonemang, omöjligt att dra en gräns mellan förbud och andra försiktighetsmått. Förbud och begränsningar på kemikalieområdet behandlas i nästa avsnitt.

Typiska försiktighetsmått på kemikalieområdet är krav på förvaring eller förpackningar. Det kan handla om att kemikalierna

skall förvaras på sådant sätt att barn, djur eller andra inte kommer åt dem. I detta kan även ligga en skyldighet att i samband med försäljning se till att förpackningar är försedda med skyddsanordningar såsom barnskyddande förslutningar.

Frågor om barnskyddande förslutningar behandlas ofta i regelverket – inte minst inom EG-rätten – tillsammans med märkningsregler. Det hänger samman med att såväl barnskyddande förslutningar som kännbar varningsmärkning ställer krav på förpackningars utformning. Vi har tidigare uttalat att märkning är en form av informationslämnande som kan anses utgöra försiktighetsmått (avsnitt 4.2.7). I vårt förslag avses de mest centrala märkningsreglerna vara straffrättsligt reglerade utslutande genom bestämmelsen om bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 §. Det finns ett stort värde inte minst i tydlighetshänseende i att ha kvar märkningsbestämmelserna i 6 § och enligt vårt förslag skall denna bestämmelse byggas ut och avse även dels information som skall lämnas till yrkesmässiga användare, dels det grundläggande kravet på klassificering (se avsnitt 5.8).

Kravet på barnskyddande förslutningar bör dock vara kvar i bestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering. Det finns en skillnad när det gäller grunden för och syftet med dessa regler. Den barnskyddande förslutningen avser att på ett direkt sätt hindra att skador eller fara för skador uppstår. Märkningen av en produkt med text eller symboler eller kännbart sker i syfte att informera andra så att de skall kunna hantera produkten på ett sådant sätt att så liten negativ påverkan eller fara för skador som möjligt uppstår. Liksom förslaget beträffande märkningsbestämmelserna kan det för kraven på barnskyddande förslutningar finnas skäl att skilja överträdelser som sker i tillverkningsled, vid införsel eller utförsel från överträdelser som sker i detaljhandelsledet. De förra är mest straffvärda (se avsnitt 3.8.3 och 5.11.2).

I syfte att tydligt avgränsa straffbestämmelsens räckvidd i förhållande till andra straffbestämmelser och i förhållande till det straffria området, föreslås att det uttryckligen undantas gärningar som avser överträdelser av regler om klassificering, överlämnande av information eller märkning såvitt avser kemiska produkter. I vissa fall sanktioneras dessa företeelser genom straffbestämmelsen om bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 §. I den utsträckning gärningen inte omfattas av andra straffbestämmelser är den straffri. Som exempel kan nämnas överträdelser av andra märkningskrav än de som avses i 29 kap. 6 § första stycket 3 eller då en detaljhandlare

säljer omärkta kemiska produkter. Dessa förfaranden kan träffas av miljöstraffsavgift i stället för straff.

En fråga är om kunskapskrav bör anses utgöra försiktighetsmått. Vi har i tidigare avsnitt kommit fram till att kunskap faller utanför begreppet försiktighetsmått vid den restriktiva tolkning som bör göras när det begreppet förekommer i straffbestämmelser (se avsnitt 4.2.7). På kemikalieområdet kan föreskrifter om kunskapskrav t.ex. avse krav på genomgången utbildning för hantering av bekämpningsmedel. Har själva hanteringen skett på ett bristfälligt sätt kan givetvis straffansvar för miljöfarlig kemikaliehantering aktualiseras. Miljöstraffsavgift kan utgöra en lämplig sanktion för vissa kunskapskrav (jämför bilaga 3, A 10-11).

5.4.5 Förbud och begränsningar

Det har tidigare konstaterats att förbud och begränsningsregler bör anses innefattas i "försiktighetsmått" (avsnitt 4.2.7). Överträdelse av klara och tydliga förbud eller begränsningar bör i regel anses ha inneburit risk för skador på människor eller i miljön. Har det meddelats föreskrifter om att ett visst ämne inte får användas i ett visst sammanhang, på visst sätt eller att ett ämne inte får användas över huvud taget får det i regel anses innebära att regeringen eller den myndighet som meddelat föreskriften inför beslut om föreskriftens innehåll på ett generellt plan gjort en sådan riskbedömning som avses i straffbestämmelsen, dvs. att befattning i strid med förbudet eller begränsningen innebär risk för skador på människor eller i miljön. Inte sällan har förbud och begränsningar sin grund i EG-rätten och de har då även föregåtts av överväganden inom och förhandlingar mellan medlemsstaterna. Exempel på sådana förbud och begränsningar finns i 10 kap. i Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer⁵⁷. Dessa regler implementerar direktivet 76/769/EEG, det s.k. utsläppandedirektivet. Även i Läkemedelsverkets föreskrifter finns regler om förbud och begränsningar som har sin bakgrund i EG-direktiv. Dessa föreskrifter gäller ämnen som ingår i kosmetiska och hygieniska produkter.⁵⁸

⁵⁷ KIFS 1998:8.

⁵⁸ Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1993:2) om förbud och begränsningar för vissa ämnen att ingå i kosmetiska eller hygieniska produkter.

Särskilt om reglerna om ozonnedbrytande ämnen

När det gäller regeringens förordning om ozonnedbrytande ämnen föreslår vi att överträdelser av regler om krav på ackreditering/certifiering, återkommande kontroll av köldmediesystem och rapportering från sådana kontroller bör sanktioneras med miljöstraffavgift (se bilaga 3, A 16–18). Av dessa överträdelser är det endast kravet på kontroll som även kan anses utgöra ett försiktighetsmått enligt 29 kap. 3 § och därmed omfattas av straffbestämmelsen. Åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § bör leda till att åtal som huvudregel inte väcks för en utebliven kontroll. Det blir dock möjligt att åtala den som exempelvis sätter i system att inte utföra kontroller.

Ett mer straffvärt beteende är att använda ämne i strid med de förbud som finns i regeringsförordningen. Sådana överträdelser anser vi bör omfattas av straff och inte av miljöstraffavgift (jämför bilaga 3, D 16–20). Den som överträder ett sådant förbud straffas enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket. I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma att regeringsförordningens förbud inte gäller om EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet innehåller samma förbud.⁵⁹ Det följer av doktrinen om EG-rättens företräde, som kommit till uttryck i 2 § regeringsförordningen. Det blir då i stället fråga om en överträdelse av EG-förordningen vilken omfattas av vårt förslag till andra stycke i 29 kap. 3 §.

Två förbud som följer direkt av balken

I två fall förekommer förbud på kemikalieområdet direkt i balken. Det gäller förbud att använda bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket och förbud att använda bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 19 § första stycket. Dessa förbud finns intagna i balken och är förhållandevis väl avgränsade och tydliga varför en straffsanktionering av dem inte är problematisk från normhierarkisk synpunkt och inte heller torde föranleda några större tillämpningsproblem. Vi föreslår att dessa straffbestämmelser flyttas från 29 kap. 8 § till andra stycket i 29 kap. 3 §. Att dessa förbud ligger i andra och inte i första stycket innebär att det inte krävs någon skada eller risk för skada vid överträdelse.

⁵⁹ Se även avsnitt 3.8.1.

5.4.6 Särskilt om produktvalsprincipen

En förebyggande hänsynsregel som innebär att skadliga kemiska produkter som kan ersättas med sådana som är mindre farliga eller helt ofarliga så långt som möjligt skall undvikas har funnits i den svenska kemikalielagstiftningen sedan 1973 års lag om hälso- och miljöfarliga varor. Den lagreglerades dock inte förrän år 1990. Miljöbalkens reglering av produktvalsprincipen återfinns i balkens allmänna del, i 2 kap. 6 §. Bestämmelsen omfattar kemiska produkter och biotekniska organismer såväl som varor som innehåller eller har behandlats med sådana produkter eller organismer. Den gäller vid all befattning.

I 29 kap. 3 § straffsanktioneras produktvalsprincipen. Några närmare överväganden kring denna straffsanktion redovisas inte i förarbetena. De förslag som nu lämnas om att kravet på att oaktsamheten skall vara grov tas bort och att straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering utvidgas till att även gälla biotekniska organismer får till följd att också produktvalsprincipens straffsanktion utvidgas. Straffsanktionen av produktvalsprincipen har varit föremål för särskild kritik. Det har förts fram förslag om att ta bort straffsanktionen eller att i vart fall begränsa straffbarheten till yrkesmässig hantering.

Produktvalsprincipen har numera en lång tradition i svensk kemikalie reglering, även om den i straffsammanhang inte torde ha aktualiserats särskilt ofta. Den börjar även få erkännande som en viktig princip i EU:s kemikaliepolitik. Det finns en risk att det skulle sända ut fel signaler om straffsanktionen tas bort helt för produktvalsprincipen. En begränsning av straffsanktionen till yrkesmässig hantering kunde vara motiverad, särskilt om kravet på grov oaktsamhet tas bort. Det är dock viktigt att se produktvalsprincipen i sitt sammanhang.

Produktvalsprincipen innebär att farliga produkter och organismer skall ersättas med mindre farliga produkter eller organismer när det är möjligt. Farliga produkter kan undvikas inte endast genom att de ersätts utan också genom att en teknik eller metod används som medför att användningen kan begränsas eller helt undvaras. Det senare – teknik- och metodval – anknyter till kravet att vidta försiktighetsmått. Kravet på försiktighetsmått och produktvalsprincipen hänger således nära ihop. Det kan t.ex. finnas situationer där valet av en farlig produkt är godtagbart om rätt teknik och metod används. Produktvalsprincipen är således en del av de

försiktighetsprinciper som gäller på kemikalieområdet, vilket talar mot att särskilja detta i straffhänseende. Vi har därför stannat för att inte ta bort straffsanktionen för produktvalsprincipen.

De förslag till ändringar i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering som lämnas medför en viss utvidgning av straffsanktionen också vad gäller produktvalsprincipen, bland annat genom att det för straffansvar skall räcka med oaktsamhet som inte är grov. Risker för att kriminaliseringen i denna del går för långt skall emellertid inte överdrivas. Kravet att det skall ha förelegat risk för skador på människor eller i miljön medför en viktig avgränsning som leder straffbestämmelsens tillämpningsområde in på de riktigt straffvärda fallen.

5.4.7 Varor, biotekniska organismer och bränsle

Varor och biotekniska organismer omfattas

De blankettstraffbud som nu föreslås upphävda omfattar inte varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Det gör dock straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering och i denna del föreslås ingen ändring. En befattning med en vara som strider mot nödvändiga skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått straffas således som miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 §.

Straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § omfattar inte i dess nuvarande lydelse biotekniska organismer. Om blankettstraffbuden i 29 kap. 8 § första stycket 22 och 23 upphävs bör straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering utvidgas till att omfatta biotekniska organismer.

Ingen särreglering av bränsle

I nuvarande lydelse av 29 kap. 8 § finns ett särskilt blankettstraffbud avseende bränsle som hänvisar till en särskild bemyndiganderegulering i 14 kap. som avser bränsle (29 kap. 8 § första stycket 21 respektive 14 kap. 21 §). Vi ser inget behov av att straffrättsligt särreglera bränsle från övriga kemikalier. Liksom beträffande övriga kemikalier utgör vissa av de föreskrifter som meddelats om bränslehantering sådant som går in under begreppen skyddsåtgärder eller försiktighetsmått i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering.

Som exempel kan nämnas bestämmelser om högsta tillåtna bly- eller svavelhalt och olika krav vad gäller hantering av bensin.

5.4.8 Kravet på grov oaktsamhet bör tas bort och kravet på risk för skada göras tydligare

Kravet på grov oaktsamhet

I ett avseende skiljer sig straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering från övriga straffbestämmelser i miljöbalken och det är i fråga om den grad av oaktsamhet som innebär att en gärning skall kvalificeras som brottslig. Tidigare har det också i andra miljöstraffbestämmelser funnits krav på att oaktsamheten skall vara grov för att straffansvar skall kunna komma i fråga, men efter hand har dessa krav tagits bort. Vi anser inte att det är motiverat att i subjektivt hänseende skilja mellan straffbestämmelserna i miljöbalken. Vi föreslår därför att kravet på grov oaktsamhet i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering skall tas bort.

En invändning som kan anföras mot att ta bort kravet på grov oaktsamhet är att det utvidgar tillämpningsområdet för denna straffbestämmelse som redan i nuvarande lydelse har kritiserats på grund av dess allmänna utformning. Om kravet på att oaktsamheten skall vara grov tas bort innebär det en ännu mindre avgränsning av det straffbara området. Som tidigare konstaterats löser dock inte högt ställda krav på den subjektiva sidan de problem som en allmänt utformad straffbestämmelse har. Dessutom är det viktigt att se till helheten av nu framförda förslag till ändringar av straffsanktioneringen på kemikalieområdet. Ett upphävande av de vida blankettstraffbud som i dag finns i 29 kap. 8 § gör att det straffbara området på kemikaliesidan totalt sett blir mer avgränsat och fokuserat på straffvärda fall än vad som nu är fallet.

Kravet på risk för skada

Genom kravet att det skall ha förelegat risk för skador på människor eller i miljön sker en viktig avgränsning av det straffbara området i 29 kap. 3 §. Med nuvarande lydelse framgår inte kravet på risk för skada på ett tydligt sätt. Att det krävs risk för skador på människor eller i miljön och att det är tillräckligt att det typiskt sett föreligger en sådan risk (s.k. abstrakt fara) har dock alltid varit utgångs-

punkten.⁶⁰ Vi föreslår därför att kravet på risk för skada ges en tydligare utformning i straffbestämmelsen.

Kravet på risk för skada är kopplat till kemikalins inneboende egenskaper. Det innebär att miljörisker orsakade av annat än kemikalins farlighet inte faller in under bestämmelsen. Om t.ex. tillverkningen av en viss kemisk produkt orsakar föroreningar eller innebär att ändliga naturresurser måste tas i anspråk är det inte en miljöfara som faller in under bestämmelsen. Inte heller att hanteringen medför stor energiåtgång eller långväga transporter och därigenom orsakar miljöfara.

5.4.9 EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet

Som vi tidigare har konstaterat bör straffbestämmelser som sanktionerar EG-förordningar i vart fall ange vilka artiklar i förordningen som är straffsanktionerade (se avsnitt 4.4.2). De artiklar som omfattas av smugglingslagens straffbestämmelser, dvs. de som avser import och export, behöver inte även straffsanktioneras i miljöbalken. Dessa bör därför inte tas med. De artiklar som vi föreslår skall omfattas av miljöbalkens straffbestämmelse är de som avser begränsningar när det gäller att producera, använda eller på marknaden släppa ut ämnen. För vissa andra överträdelser av EG-förordningen – anmälnings- och uppgiftsskyldigheter – föreslår vi att miljöstraffsavgift skall kunna påföras (bilaga 3, B 14-18).⁶¹ Straffsanktionen av EG-förordningen placeras i andra stycket av 29 kap. 3 §, vilket till skillnad från första stycket inte innehåller något krav på risk för skada.

5.4.10 Förhållandet till miljöbrott i 29 kap. 1 §

I 29 kap. 1 § första punkten straffbeläggs som miljöbrott de fall där ämnen kommit ut i mark, vatten och luft och i andra punkten samma bestämmelse straffbeläggs förvaring av ämne som medför risker för att ämnen kommer ut. I dessa fall föreligger ofta konkurrens med straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikalihantering. Om ett förfarande lett till utsläpp eller innefattar

⁶⁰ Jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 305.

⁶¹ Detta förutsätter att det utses en tillsynsmyndighet för efterlevnaden av EG-förordningen som kan besluta om miljöstraffsavgift. Det förefaller naturligt att Naturvårdsverket ges denna uppgift.

förvaring som riskerar att medföra förorening är det i regel också fråga om miljöfarlig kemikaliehantering. Liksom enligt nuvarande lydelse bör miljöbrottet i 29 kap. 1 § ha företräde.

Straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering har en viktig funktion vid sidan av straffbestämmelsen om miljöbrott. Annan farlig kemikaliehantering än sådan som faller in under miljöbrottsbestämmelsen täcks av 29 kap. 3 §. Det handlar om fall där det inte kunnat konstateras att ett ämne kommit ut i miljön och där det inte heller har varit fråga om förvaring med risk för förorening. Ett exempel utgör förvaring av farliga kemikalier i öppna kärl eller på annat oskyddat sätt där barn, djur eller andra kan komma åt dem. Ett annat exempel utgör användande av en kemikalie som på grund av sin farlighet inte får användas i visst sammanhang eller kanske inte får användas över huvud taget. Om inte riskerna eller eventuella skador har något samband med förorening blir inte miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § aktuell. En sådan hantering kan emellertid vara högst riskabel, inte minst för människors hälsa, och därmed mycket straffvärd.

Andra exempel som faller utanför miljöbrottsbestämmelsens tillämpningsområde men som kan utgöra miljöfarlig kemikaliehantering är om risk för skada uppstår i samband med befattningar som inte kan anses utgöra förvaringar eller bortskaffande exempelvis i samband med påfyllnad, bearbetning, tillverkning eller försäljning.

5.5 Otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 §)

Förslag

- Det straffbara området begränsas till de mest straffvärda förprövningsplikterna. I bestämmelsen anges mer detaljerat än i dag vilka förpliktelser som skall omfattas av straffansvar.
- Ringa fall av överträdelser mot dessa bestämmelser undantas inte från straffansvar.
- Bestämmelserna om överträdelser av villkor bryts ut och regleras i en separat straffbestämmelse.

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket miljöbalken straffbelägger alla underlåtenheter att följa bestämmelser om förprov-

ning som finns i balken och i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Med begreppet förprovning avses alla former av provningar av myndigheter som förutsättningar för att en verksamhet eller åtgärd skall få startas eller pågå; det kan t.ex. gälla provning av tillåtlighet, tillstånd eller godkännande eller lämnande av intyg eller samtycke. Även krav på anmälan innan en verksamhet får startas omfattas av begreppet förprovning i denna text.

Nuvarande reglering medför ett antal problem. Det straffbara området är omfattande. Samtliga regler om tillståndsplikt eller krav på godkännande eller anmälan som återfinns i balken, de ca 50 förordningar som utfärdats med stöd av balken eller föreskrifter från 10 centrala förvaltningsmyndigheter, de 21 länsstyrelserna och landets 290 kommuner är straffsanktionerade enligt bestämmelsen med upp till två års fängelse. Straffbestämmelsen har kommit att täcka många typer av tillstånd, godkännanden och anmälningar; överträdelser av allvarligt slag men också många relativt obetydliga överträdelser omfattas. Till exempel omfattas sådant som Generalläkarens föreskrifter om tillståndsplikt för den som medför sällskapsdjur på tjänstelokal eller förläggning. Det är inte acceptabelt att ha en sådan omfattande kriminalisering. Straffreglerna är också otydliga och svåra att förutse när viktiga delar av förpliktelser återfinns långt ner i normhierarkin, i föreskrifter från centrala förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser eller kommuner.

Dessutom innebär straffregelns nuvarande konstruktion att varje ny tillstånds- eller anmälningsplikt som tillskapas med stöd av miljöbalken blir straffsanktionerad. Detta bakbinder myndigheterna. De kan inte tillskapa tillstånds- eller anmälningsplikter som inte blir straffsanktionerade. Många förpliktelser synes ha tillkommit utan att grundläggande överväganden gjorts av hur de skall sanktioneras och vilket eventuellt straffvärde överträdelser kan ha.

Det förekommer också att överträdelser i form av underlåtenhet att söka tillstånd eller göra anmälan även täcks av andra straffstadgandena i 29 kap. Som exempel kan nämnas att föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt kan utfärdas för naturreservat varvid straffansvar även enligt 29 kap. 8 § första stycket 2 kan aktualiseras. I vissa fall har de olika straffstadgandena som täcker samma förpliktelse olika straffskalor. Detta gäller t.ex. för föreskrifter meddelade av kommuner med stöd av 39 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om tillståndsplikt för

hållande av djur i vissa fall. Sådana föreskrifter är i dag straffsanktionerade både genom 29 kap. 4 § och 29 kap. 9 § första stycket 2.

Vi har gjort en inventering av föreskrifter som sanktioneras genom straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 § första stycket och funnit att framför allt tillstånds- och anmälningsskyldigheter används i stor utsträckning. Utformningen av straffbestämmelsen gör att alla dessa blir straffsanktionerade med upp till två års fängelse i straffskalan.

I avsnitt 5.5.1-5.5.3 redovisas hur bestämmelserna bör konstrueras och avgränsas. I avsnitt 5.5.4-5.5.7 diskuteras hur vissa förprövningsplikter bör sanktioneras. Alla förprövningsplikter som omfattas av straffbestämmelsen berörs dock inte i dessa avsnitt. I vissa fall hänvisas i stället till författningskommentaren till 4 §. Slutligen redovisas i avsnitt 5.5.8 hur de nu lämnade förslagen bör ändras om andra förslag genomförs som vi lämnat i tidigare betänkande.

5.5.1 Vad bör vara straffbelagt?

Vår strävan har varit att göra det straffbara området mer tydligt angivet i lagtexten och mer avgränsat till att omfatta de överträdelser som verkligen är straffvärda. Som vi framhållit i ett tidigare betänkande bör mindre allvarliga överträdelser föras bort från det straffbara området.⁶² Straff bör avskaffas för sådana överträdelser som inte alls bör vara sanktionerade och sådana där det räcker med miljöskaktionsavgift. De överträdelser som bör vara straffbara bör omfatta förprövningsplikter för verksamheter som typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador på miljö eller människors hälsa. Miljöskaktionsavgift bör kunna ersätta straffet som sanktion i de fall där straffvärdet är lågt.

Verksamheter som skall *tillåtlighetsprövas* enligt 17 kap. är typiskt sett alltid av den karaktären att underlåtenhet att inhämta tillåtighetsbeslut bör vara straffsanktionerad. I den delen finns ingen anledning att göra någon ändring av det straffbara området.

Tillståndsplikten är ett viktigt verktyg för att upprätthålla samhällets möjligheter att förebygga skador och olägenheter; helt oacceptabla verksamheter kan stoppas, olämpliga lokaliseringar kan förhindras och skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan föreskrivas. Dessutom kommer verksamheter till myndigheternas kännedom och kan bli föremål för löpande tillsyn. Den som undan-

⁶² SOU 2002:50 s. 234 ff.

drar sig tillståndsplikten omöjliggör således samhällets prövning och kontroll och risken för att skador och olägenheter skall uppstå ökar. De flesta tillståndsplikter omfattar verksamheter med stora risker för skador och olägenheter i miljön. Vid bedömningen av om straff bör föreskrivas för överträdelser av olika tillståndsplikter är det i miljöstraffrätten naturligtvis risken för skador på och olägenheter i miljön som är av störst betydelse. En utgångspunkt för oss har varit att behålla straffsanktionen för överträdelser av tillståndsplikter. Överträdelser av de centrala tillståndsplikterna i 9 och 11–15 kap. miljöbalken har ett så högt straffvärde att de bör omfattas av 29 kap. 4 §. Det gäller även för *godkännanden* enligt 11 och 14 kap.

Det finns dock tillståndsplikter där överträdelser inte har så högt straffvärde att de behöver straffsanktioneras. Sådana tillståndsplikter där riskerna i sig inte kräver att straff finns kan beivras på andra sätt, t.ex. genom miljöstraffsavgift. Skyldigheten att ha tillstånd för enskilda avlopp är exempel på sådant som vi anser kan föras bort från det straffbara området och i stället sanktioneras med miljöstraffsavgift.

Det finns också tillståndsplikter där det kan räcka med att tillsynsmyndigheterna kan ingripa med de vanliga tillsynsinstrumenten. Den ovan nämnda skyldigheten att ha tillstånd för att medföra sällskapsdjur på förläggning är ett sådant exempel. Tillståndsplikter för hållande av vissa typer av djur i detaljplanelagt område kan också höra dit.

Anmälningssplikt omfattar ofta verksamhet som medför mindre risker än tillståndspliktig verksamhet. Även anmälningssplikt är ett viktigt redskap för att samhället skall kunna pröva och kontrollera att inte skador och olägenheter i miljön uppstår. Det talar för att behålla straffansvar för den som underlåter att fullgöra sin anmälningssplikt. Vissa anmälningssplikter är av så stor betydelse för samhällets kontrollsystem till skydd för miljön att överträdelser av dessa fortsatt bör vara straffsanktionerade. Det gäller t.ex. de flesta fall av anmälan av sådan miljöfarlig verksamhet som är s.k. C-verksamhet och de anmälningsspliktiga vattenverksamheter som vi i tidigare betänkande föreslagit skall införas⁶³ samt anmälan av nya kemiska ämnen eller sådana verksamheter eller åtgärder som väsentligen kan ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 §.

⁶³ Se SOU 2003:124 s. 179 f.

Det finns också verksamheter och åtgärder som visserligen är anmälningspliktiga men där riskerna för skador och olägenheter är så små att straffansvar inte är motiverat. Sådana anmälningar är av betydelse för att tillsynsmyndigheterna skall kunna fullgöra sina uppgifter och förebygga skador och olägenheter, men det bör räcka med att överträdelser här sanktioneras med en miljösanktionsavgift. Exempel på sådana är krav på anmälan av hotell, pensionat, lokaler där allmänheten erbjuds hygienisk behandling, idrottsanläggningar, campingplatser m.m., liksom krav på anmälan av att jordbruksmark skall tas ur produktion eller av anordnande av gödselstad för djurspillning. Slutligen bör rent bagatellartade anmälningsplikter som skyldighet att anmäla ändrade adress- och telefonuppgifter inte vara straffsanktionerade.

I avsnitt 5.5.4 diskuteras om vissa enskilda förprövningsplikter som i dag är straffsanktionerade genom 29 kap. 4 § bör förbli det. I bilaga 3 anges vissa tillstånds- och anmälningsplikter för vilka miljösanktionsavgift i stället bör övervägas som sanktion.

5.5.2 Hur bör bestämmelsen konstrueras?

Det är tyvärr inte möjligt att konstruera en självständig straffbestämmelse för överträdelser av förprövningsplikt. Reglerna om vad som är förprövningspliktigt är alltför omfattande för att föras in i en straffbestämmelse. Bestämmelsen måste därför utformas som ett blankettstraffbud som hänvisar till andra regler. Däremot bör det anges så tydligt som möjligt vilka förprövningskyldigheter som skall straffsanktioneras. Som framgår av avsnitt 4.3 anser vi att förprövningsplikter som skall vara straffsanktionerade bör föreskrivas av riksdag eller regering. Med dessa utgångspunkter skulle det i och för sig vara möjligt att behålla den nuvarande lydelsen av 29 kap. 4 § och föra in den begränsningen att föreskrifterna om förprövningsplikt skall ha antagits av regeringen. Även med en sådan inskränkning av det straffbara området kommer dock en del överträdelser av förprövningsplikter som inte bör vara straffsanktionerade att täckas av straffbestämmelsen. Dessutom bör det för framtiden krävas ett aktivt ställningstagande till om straff skall finnas eller ej när nya förprövningsplikter införs i förordningar. Det bör därför anges mer detaljerat vad som skall omfattas av straff.

Det finns dock en gräns för hur detaljerat det är möjligt att avgränsa förprövningsplikterna i straffbestämmelser. Eftersom det inte är möjligt att ha självständiga straffstadganden och inte heller är lämpligt att i straffbestämmelser ange vilka förordningsbestämmelser som avses, återstår endast att hänvisa till bemyndiganden. Vi har i avsnitt 4.2 beskrivit att det kan vara bekymmersamt att avgöra vilket bemyndigande en förordningsbestämmelse baseras på. Det gör att tydligheten och förutsebarheten med ett system med straffbestämmelser som hänvisar till bemyndiganden kan sättas i fråga. Vi utgår dock i detta sammanhang från att regeringen redovisar vilka bemyndiganden de olika förordningsbestämmelserna grundas på. Dessa problem bör i sådana fall minska avsevärt.

Tydighetsskäl talar för att samtliga fall av underlåtenhet att följa förprövningsplikter regleras i en och samma straffbestämmelse. I dag finns regler om förprövningsplikt även i vissa av punkterna i 29 kap. 8 och 9 §§. I våra förslag har vi sökt undvika sådan dubbelreglering. Vår utgångspunkt har därför varit att förprövningsplikter bör regleras enbart i 29 kap. 4 §.

I två fall har dock förprövningsplikter så nära samband med andra regler att det är lämpligt att straffsanktionera samtliga i ett sammanhang och inte i 29 kap. 4 §. Vi har därför låtit förprövningsplikter som föreskrivits för vissa skyddade områden omfattas av det nya förslaget till 29 kap. 2 a §. Vi föreslår även att tillståndsplikter på artskyddssidan regleras straffrättsligt i det nya förslaget till straffbestämmelse om artskyddsbrott, 29 kap. 2 b §.

I nuvarande 29 kap. 4 § regleras brott mot förprövningsplikter i första stycket och brott mot villkor i andra stycket. I avsnitt 5.6 föreslår vi att det nuvarande andra stycket bryts ut och förs till en ny paragraf med egen brottsrubricering. Bestämmelserna i 29 kap. 4 § kommer med vårt förslag att endast omfatta brott mot förprövningsplikter.

5.5.3 Inget undantag för ringa brott

Med den avgränsning av det straffbara området som vi nu föreslår kommer en betydande del av överträdelserna av förprövningsplikter som i dag är straffsanktionerade att undantas från det straffbara området. De förprövningsplikter som omfattas av straff i vårt förslag är de som vi uppfattar som mest straffvärda.

Frågan är om det bör göras undantag för ringa fall med den utformning brott mot förprövningsplikten nu har fått. Bedömningen av om ett brott enligt miljöbalken är ringa skall göras med hänsyn till det intresse som straffansvaret är avsett att omedelbart skydda.⁶⁴ I detta fall är det intresset av att förprövning kommer till stånd som skyddas. Det omedelbara skyddsintresset är inte den konkreta miljöfaran. Utrymmet för att anse att överträdelser av de förpliktelser som omfattas av vårt förslag bör undantas från straff är mycket litet. Har inte tillstånd inhämtats eller anmälan gjorts eller har verksamhet startats för tidigt finns ingen anledning att undanta detta från straff. Det kan visserligen finnas situationer när straffvärdet i det enskilda fallet inte är högt, men det kan beaktas inom ramen för straffmätningen. Det kan gälla exempelvis i enstaka fall av anmälningsskyldighet där tidsgränser överskridits med mycket små marginaler. Vi föreslår därför att det inte görs undantag för ringa brott när det gäller överträdelser som enligt vårt förslag omfattas av 29 kap. 4 §.

Det finns situationer när det kan vara svårt att avgöra om en åtgärd eller verksamhet är förprövningspliktig. Exempel på det är anmälningsplikten för ändringar av s.k. A- och B-verksamheter i 21 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt skyldigheten att göra anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken för verksamheter som kan väsentligt ändra naturmiljön. Det har framförts att undantaget för ringa fall av det skälet bör kvarstå. Undantaget för ringa fall bör dock enligt vår uppfattning inte användas som ventil när det framstår som tveksamt om den grundläggande förpliktelsen över huvud taget föreligger. Om tveksamheter i dessa avseenden föreligger och är sakligt grundade bör straffansvar över huvud taget inte aktualiseras.

5.5.4 Vissa förprövningsplikter enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Det finns ett antal tillstånds- och anmälningsplikter som meddelats av regeringen med stöd av 9 kap. miljöbalken. Samtliga finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Därutöver kan ytterligare förprövningsplikter föreskrivas av kommuner med stöd av bestämmelser i förordningen. När det gäller reglerna om tillståndspflicht för A- och B-verksamheter råder ingen tvekan om

⁶⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 530, se även avsnitt 5.11.1 i detta betänkande.

att de baseras på 9 kap. 6 §. Samma sak gäller reglerna om anmälningsplikt för C-verksamheter. Det kan vara oklart vilket bemyndigande övriga regler om förprövningsplikt baseras på. Vårt förslag till straffbestämmelse för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet kopplas till bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 6 §. Det innebär att anmälningsplikter meddelade med stöd av andra bemyndiganden i 9 kap. inte kommer att vara straffsanktionerade. För dessa kan i vissa fall miljöstraffsavgift aktualiseras i stället.

Nedan redovisas vissa förprövningsplikter som regleras i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt vår syn på vilket bemyndigande i 9 kap. de får anses ha stöd av.⁶⁵

Paragraf	Huvudsakligt innehåll	Bemyndigandestöd
13 §	Inrättande av vissa avloppsanläggningar	9 kap. 7 §
14 §	Ändring av vissa avloppsanläggningar	9 kap. 7 §
17 §	Inrättande av vissa värmepumpar	9 kap. 12 §
21 §	Anläggande och drivande av C-anläggningar och vissa ändringar av A och B-anläggningar	9 kap. 6 §
28 §	Efterbehandlingsåtgärder i förorenade områden	9 kap. 6 §
37 §	Anordnande av gödselstad	9 kap. 12 §
38 §	Avsikt att driva vissa typer av anläggningar (hotell, idrottsanläggningar m.m.)	9 kap. 12 §
39 §	Bemyndigande för kommuner att meddela föreskrifter om tillståndplikt för hållande av djur inom detaljplanlagt område m.m.	9 kap. 11 §

C-verksamheter och efterbehandlingsåtgärder samt ändringar av A- och B-verksamheter (21 och 28 §§)

Vi har redan i avsnitt 5.5.1 konstaterat att straffansvar för överträdelser bör behållas för anmälningsplikt vid de flesta s.k. C-verksamheter; många C-verksamheter kan typiskt sett medföra sådan påverkan på omgivningen att det finns ett behov av att kunna ingripa mot dem. Detsamma gäller anmälningspliktiga ändringar av A- och B-verksamheter. Naturvårdsverket har nyligen presenterat förslag till ändringar av vilka miljöfarliga verksamheter som skall

⁶⁵ Eftersom bemyndigandestöd inte angetts är det fråga om antaganden från vår sida. Jämför avsnitt 4.2.4 där vi argumenterar för att regeringen bör ange med stöd av vilket bemyndigande i balken bestämmelser i förordningar meddelas.

vara tillstånds- respektive anmälningsskyldiga.⁶⁶ Om förslaget till ändringar i regelverket genomförs kommer sannolikt en del verksamheter som nu är tillstånds- respektive anmälningsskyldiga i framtiden vara anmälningsskyldiga. Det kan förstärka behovet av att behålla straffsanktionen för dessa anmälningsskyldigheter.

Anmälningsskyldigheten för efterbehandling av förorenade områden är när det gäller risker för att skador skall kunna uppkomma att jämföras med s.k. C-verksamheter. Även överträdelser av denna anmälningsskyldighet bör fortsatt vara straffsanktionerade.

När straffbestämmelsen skall utformas måste följande beaktas. Regeringen kan med stöd av flera olika bestämmelser i 9 kap. utfärda regler om anmälningsskyldighet för miljöfarliga verksamheter. Det gäller 6, 7, 11 och 12 §§. I dag finns sådana regler om anmälningsskyldigheter i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Av förordningen framgår inte i alla delar vilket bemyndigande en anmälningsskyldighet baseras på. Av lagtekniska skäl måste straffregeln vara kopplad till ett bemyndigande. För att straffregeln skall bli tydlig måste det vara klart vilka anmälningsskyldigheter som baseras på det bemyndigande som straffregeln anknyter till. Om de förslag som vi för fram i avsnitt 4.2.4 genomförs och regeringen redovisar vilket bemyndigande de olika anmälningsskyldigheterna i förordningen baseras på kommer tydligheten i strafflagstiftningen att öka avsevärt.

Inte bara tydlighet är nödvändig. Det bör också vara möjligt att undvika att samtliga föreskrifter om anmälningsskyldighet som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § blir straffsanktionerade. Vi har inte funnit någon annan möjlighet att peka ut de straffsanktionerade förpliktelserna än genom att hänvisa till de bemyndiganden i balken som de stödjer sig på. Det betyder att straffregeln när det gäller 9 kap. 6 § kommer att täcka många förpliktelser av olika dignitet. Vi föreslår därför att det i straffbestämmelsen anges att endast de anmälningsskyldigheter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § och som regeringen särskilt angivit skall vara straffsanktionerade. Det ger regeringen nu och för framtiden ett handlingsutrymme att avgränsa vilka överträdelser av anmälningsskyldigheter som skall vara straffsanktionerade. Utan en sådan avgränsning finns inget utrymme för regeringen att meddela regler om anmälningsskyldighet med stöd i bemyndigandet som inte blir straffsanktionerade.

⁶⁶ Naturvårdsverkets rapport 5353, februari 2004, Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Enskilda avlopp (12–14 §§)

Det finns anledning att särskilt överväga hur underlåtenhet att söka tillstånd till eller anmäla enskilda avlopp bör sanktioneras. Här avses sådana avlopp som i dag inte är angivna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Påverkan på miljön från ett enskilt avlopp är typiskt sett liten eftersom det rör sig om en liten anläggning. Den totala mängden utsläpp från samtliga enskilda avlopp står dock för en stor del av de totala utsläppen av närsalter till vattendrag och bidrar därmed till övergödningen av dem. Det finns ungefär 1 miljon enskilda avlopp i landet.⁶⁷ Det finns dessutom hälsorisker kopplade till enskilda avlopp. Yt- och grundvatten kan förorenas genom spridning av bakterier och smittämnen. I områden där enskilda avlopp förekommer tas nästan alltid dricksvatten ur enskilda vattentäkter – borrade eller grävda brunnar. Det finns åtskilliga exempel på att enskilda avlopp gjort dricksvattnet i närbelägna brunnar otjänligt. Det betyder att det är särskilt viktigt att tillsynsmyndigheten på ett tidigt stadium kan vara med och påverka t.ex. lokaliseringen och utformningen av avloppsanläggningar. I områden med brist på dricksvatten, exempelvis i kustområden där saltvatteninträngning riskerar att göra grundvattnet otjänligt som dricksvatten är det också av stor betydelse att myndigheterna får kännedom om planerade anläggningar och kan ta ställning till om de kan tillåtas och hur de i så fall skall utformas.

Trots de risker som kan finnas anser vi att straff inte är oundgängligen påkallat för underlåtenhet att anmäla eller söka tillstånd till enskilt avlopp. Miljösanktionsavgiften är ett effektivt instrument för myndigheterna som vi menar lämpar sig väl för att sanktionera dessa fall. Vi föreslår därför att bilagan till förordningen om miljösanktionsavgifter utvidgas till att omfatta förprövningsplikter för enskilda avlopp (se bilaga 3, B 4-5).

Värmepumpar (17 §)

Värmepumpar erbjuder generellt sett ett relativt miljövänligt sätt att utvinna energi. I de flesta fall innebär installation av värmepumpar inga stora risker för skador på människors hälsa eller

⁶⁷ Naturvårdsverkets rapport Ingen övergödning – underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – 2003, s. 33.

miljön. Straffvärdet av en underlåten anmälan kan inte anses så högt att straffsanktion krävs. Vi anser att anmälningsplikten för mindre värmepumpar lämpar sig att sanktioneras med miljöstraffsavgift.⁶⁸ Bilagan till förordningen om miljöstraffsavgifter bör således utvidgas till att även omfatta detta (se bilaga 3, B 6).

Det bör uppmärksammas att vissa värmepumpar finns upptagna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och är anmälningspliktiga som C-verksamheter. Sådan anmälningsplikt kommer med våra förslag att omfattas av straffsanktion om regeringen särskilt föreskriver det.

I vissa typer av områden där risker för skador är större än på andra platser är det av särskilt intresse att myndigheterna kan påverka var och hur värmepumpar installeras. I dessa fall kan tillståndsprövning föreskrivas. Inte heller sådan tillståndsplikt bör omfattas av straffansvar. Det kan däremot finnas skäl att föreskriva en högre miljöstraffsavgift i de fall överträdelser gäller tillståndsplikt än vad som gäller för anmälningsplikt. Oaktsam hantering av värmepumpar som orsakar eller kan orsaka skador på miljön, t.ex. oaktsam installation av värmepump som leder till läckage av köldbärarvätska, kan leda till ansvar för miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering.

Hållande av djur (39 §) – särskilt om innehav av ormar

I dag finns möjlighet för kommunerna enligt 39 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att föreskriva om tillståndsplikt för att hålla vissa djur. Det kan ske inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser och gäller nötkreatur, häst, get, får, svin, pälsdjur eller fjäderfä som inte är sällskapsdjur samt ormar. Med undantag för vissa slags ormar är de risker som kan förknippas med att hålla dessa djur i tätbebyggda områden inte så allvarliga att det framstår som befogat att straffsanktionera underlåtenhet att söka tillstånd.

Möjligheten att döma till straff anses vara ett användbart instrument för att komma till rätta med de problem som finns med ormar och då särskilt giftormar. Situationen med giftormar påminner mycket om förhållandena med s.k. kamphundar. Det är

⁶⁸ Anmälningsplikter i 17 § kan även anses omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 3 miljöbalken. Den punkten behandlas i avsnitt 5.10 där vi föreslår att straffbestämmelsen avgränsas så att bl.a. dessa överträdelser förs bort.

framförallt säkerheten för människor och andra djur som är ett problem. Nuvarande regler meddelade med stöd av miljöbalken ger endast möjlighet att tillskapa tillståndsplikt inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser. Giftormar kan vålla säkerhetsproblem även utanför sådana områden. Vidare finns skäl som talar för att regleringen bör vara lika i hela landet och inte skilja från kommun till kommun. Frågor om giftormar bör ses över särskilt. I detta sammanhang får avgöras om en eventuell reglering hör hemma i miljöbalken eller de föreskrifter som meddelas med stöd av balken eller i annan lagstiftning t.ex. djurskyddslagen.

Vi föreslår således att tillståndsplikter som meddelas med stöd av 39 § förordningen om miljöfarlig verksamhet förs bort från det straffbara området.⁶⁹

5.5.5 Samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 §

Regleringen i dag

En särskild fråga är om underlåtenhet att göra anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § bör vara kriminaliserad. Enligt 12 kap. 6 § första stycket skall en sådan verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligen ändra naturmiljön anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten. Det gäller om verksamheten eller åtgärden inte är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt andra bestämmelser i balken. I 12 kap. 6 § andra stycket har regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer givits bemyndigande att föreskriva att vissa verksamheter eller åtgärder i hela eller delar av landet alltid skall anmälas för samråd. I förordningen om täkter och anmälan för samråd har föreskrivits att vissa skoterleder, renstängsel och undersökningsarbeten enligt minerallagen skall anmälas för samråd. Både 12 kap. 6 § första och andra styckena är i dag straffsanktionerade genom bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket.

I 12 kap. 6 § tredje stycket föreskrivs att verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan gjorts om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Denna regel, som syftar till att myndigheterna skall få tillräcklig tid för att utreda om beslut om skyddsåtgärder eller förbud

⁶⁹ Tillståndsplikter meddelade med stöd av 39 § är även straffsanktionerade enligt 29 kap. 9 § första stycket 2 miljöbalken. Den bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.10 där vi föreslår att den förs bort från 29 kap. 9 §.

behöver meddelas innan åtgärder får vidtas, är straffsanktionerad genom en särskild straffbestämmelse i 29 kap. 8 § första stycket 16.

Slutligen finns ett fjärde stycke i 12 kap. 6 § som ger myndigheter möjlighet att förelägga den som gjort en anmälan för samråd att vidta åtgärder för att motverka skada. Till exempel kan en husbehovstäkt begränsas för att inte sår i landskapet skall uppstå eller lokaliseringen av en skidlift kan påverkas för att skydda en känslig växtart. Om det inte skulle vara tillräckligt med sådana skyddsåtgärder kan myndigheten förbjuda verksamheten. Sådana förbud är i dag straffsanktionerade genom 29 kap. 8 § första stycket 17.

Överväganden när den nuvarande straffregeln infördes

En bestämmelse som motsvarade 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken fanns tidigare i 20 § naturvårdslagen. I stället för begreppen ”verksamhet” och ”åtgärder” användes uttrycket ”arbetsföretag”. Även enligt naturvårdslagen kunde regeringen eller myndighet som regeringen bestämde föreskriva att vissa arbetsföretag skulle vara anmälningspliktiga. Den allmänna skyldigheten att anmäla arbetsföretag som väsentligt ändrade naturmiljön var inte straffsanktionerad i naturvårdslagen. Däremot var det straffbart att inte fullgöra sådan anmälningskyldighet som föreskrivits med stöd av lagen.

I samband med införandet av miljöbalken anförde Lagrådet följande om att straffsanktionera den allmänna anmälningskyldigheten:

”Enligt Lagrådets mening möter det betänkligheter att knyta rättsverkningar av nu angivet slag till underlåtenhet att göra anmälan enligt första stycket, som endast innehåller det rekvisitet att en verksamhet som inte omfattas av tillstånd enligt balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Detta rekvisit synes på samma sätt som de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. alltför allmänt hållet och obestämt för att kunna ligga till grund för sådana rättsverkningar. De exempel på samrådsfall som ges i motiven synes utan svårighet kunna preciseras i de föreskrifter som regeringen avses meddela. Därtill kommer att styckets generella avfattning inbegriper även fall då en verksamhet är tillståndspliktig enligt någon annan författning än miljöbalken – exempelvis plan- och bygglagen – och samråd eller anmälan skall ske i annan ordning. Förslaget gör ej heller undantag för fall då en verksamhet är synnerligen brådskande såsom vid naturkatastrofer eller liknande händelser, och arbetena måste sättas igång innan dispens från igångsättningsförbudet hinner utverkas.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att tredje stycket utformas på ett sådant sätt att man behåller den nuvarande ordningen och således begränsar straffsanktionen till de fall då särskilda föreskrifter om anmälningsskyldighet har meddelats. Därvid måste regleringen utformas på ett sådant sätt att ett åsidosättande av första styckets allmänt hållna regel inte faller under straffbestämmelsen i 29 kap. 4 §, vilken generellt riktar sig bl.a. mot fall då någon påbörjat en verksamhet utan att ha gjort föreskriven anmälan. Detta resultat uppnås, om ”skall” i första stycket ändras till ”bör”. Som ett alternativ kan en undantagsbestämmelse införas i 29 kap. 4 §.”

Tredje stycket bör med den angivna utgångspunkten få följande lydelse.

”En verksamhet eller en åtgärd som skall anmälas för samråd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av andra stycket får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte den myndighet eller kommun med vilken samråd skall ske medger något annat.”⁷⁰

Regeringen kommenterade lagrådets synpunkter så här i den allmänna motiveringen i propositionen:

”Samrådsparagrafen har successivt skärpts. Från att tidigare ha innehållit endast en rekommendation om samråd (samråd ”bör” ske) beträffande arbetsföretag som kunde komma att väsentligt ändra landskapsbilden infördes 1975 en skyldighet att samråda. Som skäl för att införa en samråds-skyldighet anfördes bl.a. att de gamla samrådsbestämmelserna i praktiken tillämpats i relativt liten omfattning och att det var påkallat med en skärpning (prop. 1974:166 s. 110f). Mot bakgrund av det som nu har sagts kan regeringen inte godta Lagrådets förslag att återgå till en rekommendation om samråd, dvs. att i paragrafen skriva att samråd ”bör” ske. Regeringen anser att det skulle strida mot det miljöpolitiska syftet med lagreformen att i miljöbalken frångå kravet på en skyldighet att anmäla verksamhet eller åtgärd av aktuellt slag för samråd. ----

Regeringen konstaterar att förslaget till den nya regeln i samrådsparagrafen [12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken] mottagits i stort sett positivt under remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens förslag. De miljömässiga vinsterna skulle sannolikt minska betydligt med en regel utformad efter Lagrådets förslag.”⁷¹

I specialmotiveringen anfördes:

”Det är av stor vikt att mera flagranta fall av brott mot anmälningsskyldigheten inte lämnas osanktionerade. Det straffbara området begränsas genom att det skall vara frågan om en väsentlig ändring i

⁷⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 479.

⁷¹ A. prop. del 1 s. 381 f.

naturmiljön. Det är lätt att fullgöra skyldigheten vid tveksamhet genom att göra anmälan.”⁷²

Straffsanktionen av 12 kap. 6 § första stycket bör behållas

Regeln om anmälan för samråd har stor praktisk betydelse i naturvårdsarbetet. Att avskaffa straff för den som t.ex. uppför mobiltelefonmaster, anlägger kräftdammar eller startar husbehovstäckter på ett sätt som kan skada naturmiljön utan att ge myndigheterna en möjlighet att förebygga skador genom förelägganden eller förbud skulle inte gagna naturvården. Vi delar därför den uppfattning regeringen gav uttryck för vid balkens tillkomst att det är av stor vikt att mera flagranta fall av brott mot anmälningskyldigheten inte lämnas osanktionerade.

Verksamhet eller åtgärd får enligt 12 kap. 6 § tredje stycket inte påbörjas förrän sex veckor efter det att anmälan har gjorts. Att påbörja en verksamhet för tidigt, efter det att anmälan gjorts, är i dag inte otillåten miljöverksamhet utan regleras genom ett blankettstraffbud i 29 kap. 8 § första stycket 16. Denna typ av gärningar ligger så nära underlåtenhet att följa förprövningsplikt att de bör regleras i 29 kap. 4 §.

Förbud meddelade enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket fyller en viktig funktion och kan hindra irreparabla skador. Straffsanktionen av sådana förbud bör kvarstå. Den straffregeln passar dock systematiskt bättre i 29 kap. 8 § och bör därför behållas där.⁷³

5.5.6 Genteknik

Inom området för genetiskt modifierade organismer finns både tillstånds- och anmälningskyldigheter. Vi har övervägt om det i något fall är möjligt att ersätta straff med miljöskatt för överträdelse av någon eller några av dessa skyldigheter. Vi har funnit att det i och för sig finns en del tillstånds- och anmälningsplikter som inte gäller verksamheter som är omfattande eller behäftade med stora risker. Det är dock vanskligt att i lagstiftningen skilja ut vilka fall det skulle kunna vara. Riskerna varierar mycket beroende på de särskilda omständigheterna i de enskilda fallen. För många verksamheter med genetiskt modifierade organismer

⁷² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 307.

⁷³ Se avsnitt 5.9.

är variationen sådan att en anmälningspliktig verksamhet i det enskilda fallet kan medföra större risker än en tillståndspliktig verksamhet.

På ett område har visserligen en indelning av tillstånds- respektive anmälningsplikt gjorts utifrån riskbedömningar. Det gäller genetiskt modifierade mikroorganismer.⁷⁴ Vi har dock funnit det svårt att i straffregeln göra undantag för någon eller några kategorier av genetiskt modifierade organismer.

I dag sker i princip all verksamhet med genetiskt modifierade organismer med insyn från samhället. Med hänsyn till att det rör sig om ett område som är relativt nytt, där ny kunskap ständigt tillkommer och där alla risker inte kan överblickas är det viktigt att samhället har fortsatt insyn och kontroll. Straffsanktion bör därför behållas för såväl tillståndsplikt som anmälningsplikt som gäller genetiskt modifierade organismer.

5.5.7 Avfallstransporter

För att inte avfall skall hanteras olämpligt och orsaka skador i miljön finns från samhällets sida anledning att styra hur avfallstransporter sker. Frågorna regleras i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen.

Reglerna om avfallstransporter är svårtillgängliga. I miljöbalken finns ett bemyndigande som tillåter regeringen att meddela föreskrifter om att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd eller är anmäld hos den myndighet som regeringen bestämmer.⁷⁵ En central fråga är vad som avses med ”transporteras yrkesmässigt”.

Det finns två tolkningar. En tolkning är att alla verksamhetsutövare som bedriver yrkesmässig verksamhet och som därvid ger upphov till avfall som transporteras inom verksamheten skall anses transportera yrkesmässigt. I stort sett alla yrkesverksamheter som någon gång ger upphov till avfall som transporteras av verksamhetsutövaren skulle med en sådan tolkning omfattas, t.ex. revisorn som kör utrangerade kontorsmöbler till en miljöstation.

Den andra tolkningen är att kravet på yrkesmässighet gäller själva verksamheten att transportera avfall. Om transporter t.ex.

⁷⁴ Se 8 § förordningen om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer.

⁷⁵ 15 kap. 25 § första stycket 1.

sker mot vederlag eller har viss omfattning kan de vara att betrakta som yrkesmässiga.

Den senare tolkningen framstår rent språkligt som den mest naturliga. I lagstiftningen har gjorts skillnad mellan föreskrifter för yrkesmässig transport av avfall och den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till avfall som behöver transporteras.⁷⁶ Det talar också för den senare tolkningen. Vidare skulle reglerna i avfallsförordningen, där samma terminologi används, i väsentliga delar bli meningslösa om den först nämnda tolkningen skulle vara riktig.⁷⁷

Krav på tillstånd eller anmälan för transport av avfall kan endast ställas med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1 på sådan verksamhet som består av att yrkesmässigt transportera. Det betyder om den senare tolkningen är riktig att reglerna i 27 och 34 §§ avfallsförordningen saknar stöd i detta bemyndigande. I 27 och 34 §§ regleras tillståndsplikt respektive anmälningsplikt för den som bedriver verksamhet där farligt avfall uppkommer, och som inte har tillstånd för yrkesmässig transport.

Det kan diskuteras om det finns stöd i något annat bemyndigande i 15 kap. Bestämmelsen i 15 kap. 9 § skulle enligt sin lydelse möjligen kunna vara stöd för bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikter för transport av avfall. Vi menar dock att det är olämpligt att ge 15 kap. 9 § ett så omfattande tillämpningsområde. Om 15 kap. 9 § kan användas som stöd för att meddela regler om tillstånd till eller anmälan av avfallstransporter kan man fråga sig varför över huvud taget 15 kap. 25 § finns med relativt snäva gränser för sådana regler? Skulle bemyndigandet i 15 kap. 9 § ges ett vidsträckt tillämpningsområde kan ifrågasättas om några ytterligare bemyndiganden behövs i kapitlet över huvud taget. Bemyndigandena i 15 kap. bör av dessa skäl ses över.

Reglerna om anmälningsplikt för transporter av avfall av den som bedriver verksamhet där avfall uppkommer men som inte yrkesmässigt transporterar kan således sakna stöd i balkens bemyndiganden. Dessutom har dessa regler kritiserats starkt. Anmälningspliktens omfattning anses vara alltför omfattande. Alla transporter av farligt avfall som uppkommer i yrkesverksamhet och som inte transporteras av någon som har tillstånd omfattas av anmälningsplikt enligt 34 § avfallsförordningen. Det betyder att t.ex. jord-

⁷⁶ Se t.ex. 15 kap. 25 § första stycket 1 jämfört med 2.

⁷⁷ T.ex. 27 och 34 §§ som skulle bli helt överflödiga vid en sådan tolkning. De fall som regleras där skulle täckas av tillståndsplikten i 26 §.

brukaren som kör trasiga lysrör från ladugården eller datakonsulten som kör en trasig dataskärm till kommunens miljöcentral skall göra anmälan. Regeringen har givit Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn över det befintliga regelverket i avfallsförordningen och utreda möjligheterna att förenkla de administrativa kraven på företag och myndigheter. Frågan om anmälningspliktens omfattning synes omfattas av uppdraget.⁷⁸

Tillståndsplikt för avfallstransporter är ett viktigt instrument för att motverka att avfall hanteras felaktigt. Att transportera avfall utan erforderligt tillstånd bör vara straffsanktionerat. Krav på anmälan omfattar transporter som sker i mindre omfattning. Underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt är därför mindre straffvärd än brott mot tillståndsplikt. För överträdelse av anmälningsplikten kan räcka med miljöstraffsavgift. Det kan vara motiverat att behålla miljöstraffsavgifter för underlåtenhet att uppfylla anmälningsplikt om anmälningspliktens omfattning ändras och frågan om bemyndigandestöd klaras ut.⁷⁹ Krav i EG-rätten torde inte hindra en lindring av anmälningsplikten. Vi föreslår således att straff för överträdelse av föreskrifter om förprövningsplikter som meddelats med stöd av 15 kap. begränsas till brott mot tillståndsplikt meddelad med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1.

5.5.8 Konsekvenser om förslag i tidigare betänkanden antas

Vi har i tidigare betänkande föreslagit att reglerna om täktverksamhet skall föras över från 12 kap. till 9 kap. miljöbalken.⁸⁰ Vi har också föreslagit att anmälningsplikt för vattenverksamhet skall införas i 11 kap. miljöbalken.⁸¹

Såväl underlåtenhet att söka tillstånd till täkt som underlåtenhet att anmäla vattenverksamhet bör som huvudregel omfattas av straffansvar enligt 29 kap. 4 §. Lagtextförslagen i detta betänkande bygger på rättsläget så som det ser ut för närvarande.

Om de förslag vi tidigare lagt fram genomförs och täktverksamhet regleras i 9 kap. och därigenom blir tillstånds- respektive anmälningspliktig enligt reglerna i 5 och 21 §§ samt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör ändringar göras i vårt nuvarande förslag. I sådant fall finns ingen

⁷⁸ Regeringens beslut 2003-12-18, dnr M2003/3993/Knb.

⁷⁹ Se bilaga 3, A 20.

⁸⁰ SOU 2003:124 s. 217.

⁸¹ SOU 2003:124 s. 179 ff.

anledning att ha en särskild punkt i 29 kap. 4 § om underlåtenhet att söka sådant tillstånd för täkt som föreskrivits i 12 kap. 1 § miljöbalken; straffansvaret enligt 29 kap. 4 § andra stycket 2 eller 3 kommer att täcka dessa fall.

Om anmälningsplikt för vattenverksamheter införs bör en särskild punkt i 29 kap. 4 § andra stycket införas som straffsanktionerar underlåtenhet att göra sådan anmälan. Det kan övervägas att i så fall ge regeringen möjlighet att särskilt ange vilka anmälningsplikter som skall vara straffsanktionerade (jämför vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 3).

Straff när anmälan inte görs i rätt tid

Den straffrättsliga gärningen när det gäller miljöfarlig verksamhet består för närvarande i att inte göra anmälan innan verksamheten startas. I dag kan straff inte dömas ut enligt 29 kap. 4 § för den som anmält en miljöfarlig verksamhet men sedan inte inväntat viss tid för myndigheterna att överväga om anmälan föranleder någon åtgärd från deras sida. I 29 kap. 8 § första stycket 16 finns en särskild straffbestämmelse för den ovan beskrivna situationen när det gäller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 §.

Vi har i tidigare betänkande föreslagit att en tidsfrist på sex veckor eller den kortare eller längre tid som tillsynsmyndigheten bestämmer bör införas för anmälan av vattenverksamhet.⁸²

Även när det gäller miljöfarlig verksamhet bör en sexveckorsregel övervägas.⁸³ Naturvårdsverkets översyn av bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan komma att leda till att fler verksamheter med större miljöpåverkan blir anmälningsärenden.⁸⁴ Detta kan förstärka behovet av att göra anmälningsförfarandet tydligt. Den som gjort en anmälan men sedan startat verksamheten innan erforderlig tid gått försvårar myndigheternas arbete eftersom dessa inte får tillräcklig tid på sig att reagera på anmälan. I ett anmälningsärende kan myndigheterna behöva meddela förelägganden om försiktighetsmått för eller lokaliseringen av en verksamhet innan denna startar.

Om regler om tidsfrister införs för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet bör straff kunna dömas ut även

⁸² Se SOU 2003:124 s. 199.

⁸³ Jämför SOU 2003:124 s. 223 f.

⁸⁴ Naturvårdsverkets rapport 5353, februari 2004, Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

för den som alltför tidigt efter en anmälan startar sådana verksamheter. Det nu föreslagna 29 kap. 4 § tredje stycket bör i så fall utökas och även omfatta överträdelser av tidsgränserna för anmälda miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

5.6 Villkorsbrott (29 kap. 4 a §)

Förslag

Överträdelser av villkor regleras i en separat bestämmelse med brottsrubriceringen *villkorsbrott*. De straffbara gärningarna omfattar förutom överträdelser av villkor även överträdelser av andra liknande bestämmelser.

Överträdelser av villkor regleras i dag i 29 kap. 4 § andra stycket. Bestämmelsen straffbelägger den som bryter mot villkor som meddelats i vissa typer av beslut i enskilda fall. Det gäller tillåtlighetsbeslut, tillstånd, godkännanden och dispenser. Besluten skall vara meddelade med stöd av miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Bestämmelsen har fått en alltför begränsad lydelse eftersom det endast är överträdelser av ”villkor” som omfattas. Valet av ordet ”villkor” i straffbestämmelsen gör att man kan sätta ifråga om t.ex. så kallade provisoriska föreskrifter omfattas av straffbestämmelsen. Villkor som meddelats i samband med så kallad laglighetsprövning faller för närvarande utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

5.6.1 Tidigare och nuvarande regler om villkorsöverträdelser

Straffbestämmelsen i nuvarande 29 kap. 4 § andra stycket gäller vissa beslut i enskilda fall. Generella föreskrifter i form av t.ex. bestämmelser i förordningar eller föreskrifter från centrala myndigheter som innehåller villkor för en verksamhets bedrivande är inte straffsanktionerade genom bestämmelsen. Inte heller är förelägganden meddelade som en reaktion på en anmälan straffsanktionerade i dag.⁸⁵ I dessa delar föreslår vi inga förändringar.

⁸⁵ Se avsnitt 4.2.9.

Genom övergångsbestämmelserna, 5 § lagen om införande av miljöbalken, skall även äldre avgöranden, meddelade med stöd av de lagar som upphävdes när balken infördes eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag, anses meddelade med stöd av balken eller föreskrifter som är underordnade balken. Det betyder att även villkor i avgöranden meddelade enligt t.ex. miljöskyddslagen, 1918 och 1983 års vattenlagar och naturvårdslagen omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § andra stycket.

I miljöbalken begränsas den straffbara gärningen till brott mot villkor, alltså inte brott mot föreskrifter. Det förekommer dock i både äldre avgöranden och även i avgöranden enligt miljöbalken att andra termer används för att ställa krav på en verksamhetsutövare. I domar enligt både 1918 års och 1983 års vattenlagar förekommer framför allt termen ”bestämmelser” men även ”föreskrift” i stället för eller utöver ordet ”villkor”. I beslut enligt miljöskyddslagen gjordes skillnad på ”villkor” och ”provisoriska föreskrifter”. Provisoriska föreskrifter användes när en fråga inte kunde avgöras slutligt på det underlag som fanns tillgängligt vid prövningstillfället (21 § miljöskyddslagen). I sådana fall fick verksamhetsutövaren utreda frågan under en prövotid och därefter redovisa vad som framkommit. Sedan kunde slutliga villkor fastställas. Det gällde andra regler för ändring av de provisoriska föreskrifterna än för villkor – det var därför av betydelse att kunna skilja dem åt. I vattenlagen fanns motsvarande regler och där användes begreppet ”provisoriska villkor” (13 kap. 49 § vattenlagen).

Även i miljöbalken finns möjlighet att besluta vad som skall gälla till dess slutliga villkor bestäms; när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet kan tillståndsmyndigheten enligt 22 kap. 27 § första och andra styckena skjuta upp fastställandet av slutliga villkor och i vissa fall meddela ”provisoriska föreskrifter”.

I de straffbestämmelser som motsvarade 29 kap. 4 § andra stycket miljöbalken i lagar som upphävdes när miljöbalken infördes hade lagtexten en annan utformning än i balken. I 21 kap. 1 § första stycket 2 vattenlagen föreskrevs att den som ”bryter mot villkor eller föreskrifter som har meddelats i samband med tillstånd till ett vattenföretag” skulle straffas. Naturvårdslagen hade en liknande lydelse; den som bröt mot ”villkor eller föreskrift som har meddelats i samband med tillstånd” kunde enligt 37 § första stycket 4 straffas. I 45 § första stycket 3 miljöskyddslagen föreskrevs att den som åsidosätter ”beslut, villkor eller andra föreskrifter” som med-

delats med stöd av vissa uppräknade paragrafer skulle straffas. I straffbestämmelserna i de tre lagarna användes således orden ”villkor eller föreskrifter” medan i bestämmelserna om provotid användes i vattenlagen ordet ”bestämmelser” och miljöskyddslagen använde ordet ”föreskrifter”. Det var enligt samtliga dessa lagar straffbart att bryta mot provisoriska förordnanden. Även enligt 1918 års vattenlag var i stort sett samtliga bestämmelser av karaktären villkor straffsanktionerade.

5.6.2 En ny straffbestämmelse bör skapas - villkorsbrott

I dag regleras underlåtenhet att fullgöra förprovningsplikter i 29 kap. 4 § första stycket medan överträdelser av villkor omfattas av 29 kap. 4 § andra stycket. Skälen för att straffsanktionera villkor i tillståndsbeslut har berörts i avsnitt 4.3.4. En förprovning syftar till att avgöra i vilka fall och under vilka förhållanden en verksamhet eller åtgärd kan godtas. Genom provningsförfarandet och avgörandet får den som skall bedriva verksamheten eller vidta åtgärden kännedom om var gränsen går i ett särskilt beslut. Att inte följa ett sådant beslut bör vara straffbart.

Att inte villkor överträds har stor betydelse både för att skydda miljön och för att samhällets kontroll av tillståndsgiven verksamhet skall fungera. Skyddsobjektet för villkorsbrottet kan således vara såväl miljön som samhällets kontrollsystem.

Det finns ett nära samband mellan bestämmelserna om brott mot förprovningsplikt och villkorsöverträdelser. Gränsen mellan att en verksamhet är otillåten och att ett villkor inte uppfylls kan vara hårfin och beror på hur tillstånd och villkor utformas. Även om den gränsen undantagsvis kan vara svår att dra måste ändå distinktionen göras eftersom helt olika brottsförutsättningar gäller.

Med våra förslag kommer bestämmelsen om brott mot förprovningsplikt till sin språkliga utformning att bli relativt omfattande. Det finns risk för att 29 kap. 4 § blir alltför oöverskådlig om även villkorsöverträdelser skall regleras i straffbestämmelsen. Det finns också risk för att villkorsöverträdelserna får en alltför undanskymd placering.

Överträdelser av villkor bör därför flyttas från 29 kap. 4 § till en särskild bestämmelse med brottsrubriceringen *villkorsbrott*.

Genom de förslag vi lämnar kommer tillämpningsområdet för brott mot förprovningsplikten att inskränkas i förhållande till i dag.

Straffansvar för brott mot förprövningsplikt kommer att omfatta vissa särskilt angivna förprövningsplikter. Vi föreslår inte att tillämpningsområdet för villkorsöverträdelser inskränks på motsvarande sätt som när det gäller förprövningsplikt (se avsnitt 5.6.3). På vissa punkter föreslår vi att tillämpningsområdet för brott mot villkor utökas (se avsnitt 5.6.4).

5.6.3 Vilka villkor bör omfattas av straffansvar?

Det förekommer villkor där överträdelser inte har högt straffvärde. Detta skulle kunna tala för att straffbestämmelsen bör avgränsas till att gälla endast vissa villkor. Vi har dock inte funnit något sätt att i generella termer avgränsa vilka typer av villkor som skall vara straffsanktionerade. En orsak till detta är att straffbestämmelsen om villkorsbrott har till syfte att i vissa delar direkt skydda människors hälsa och miljön och i andra delar skydda samhällets kontrollapparat.

Det skulle också kunna övervägas att begränsa straffansvaret till att avse endast villkor som meddelats i samband med vissa angivna prövningar eller för vissa verksamheter, t.ex. sådana som anges i vårt förslag till ny lydelse av 4 § andra stycket. Det finns emellertid villkor som meddelats i samband med prövningar av verksamheter som inte omfattas av 4 § andra stycket som inte bör lämnas osanktionerade. Vissa villkor om hur ett enskilt avlopp skall utformas eller placeras kan vara så viktiga för att undvika skador på omgivningen att de bör vara sanktionerade på något sätt. Vi ser inte att det är möjligt att använda sig av miljöskaktionsavgifter i dessa fall av villkorsbrott. Villkor kan formuleras på många olika sätt och överträdelser av dem är svåra att täcka in i ett sanktionssystem med enkla, schabloniserade regler där utrymmet för bedömningar skall vara litet. Skulle frågor om t.ex. enskilda avlopp i framtiden komma att regleras genom generella föreskrifter i större utsträckning än i dag kan dessa vara lämpliga att sanktionera med miljöskaktionsavgifter. Vi har valt att inte föreslå att straffansvaret skall begränsas till villkor som meddelats i samband med vissa typer av prövningar. Det innebär att vi inte föreslår någon förändring jämfört med i dag i denna del.

Undantaget för ringa brott bör kunna tillämpas på överträdelser av villkor som inte alls framstår som straffvärda. Det kan röra sig om detaljerade villkor om hur mindre anläggningar får användas,

t.ex. förbud mot att slänga tops i enskilda avlopp.⁸⁶ Därutöver ger straffskalan utrymme för nyanserade bedömningar.

5.6.4 Även villkorsliknande bestämmelser bör omfattas

Det kan sättas i fråga om de bestämmelser som inte rubricerats som ”villkor” omfattas av den nuvarande straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § andra stycket. Termen ”villkor” har inte använts enhetligt i avgöranden enligt tidigare lagstiftning.⁸⁷ Frågan har inte slutligt prövats och det är därför inte möjligt att med full visshet uttala sig om var gränsen för straffbestämmelsen går. Det är möjligt att en bestämmelse i ett avgörande i vissa fall kan bedömas vara ”villkor” i straffrättslig mening trots att ordet villkor inte nämns i avgörandet. I ett avseende anser vi dock att det inte går att göra en sådan tolkning och det gäller provisoriska föreskrifter. Till skillnad från vad som gällde enligt tidigare lagstiftning kan dessa enligt vår mening inte anses omfattas av straffbestämmelsen om villkorsbrott i nuvarande lydelse av 29 kap. 4 § andra stycket. Det finns risk för att även andra bestämmelser som inte rubricerats som villkor i en straffrättsstillämpning faller utanför det straffbara området, t.ex. vissa bestämmelser i vattendomar. Många av bestämmelserna i vattendomar måste dock anses vara villkor även enligt nuvarande lydelse av straffbestämmelsen trots att de inte rubricerats som villkor, t.ex. vattenhushållningsbestämmelser.

Vi anser att krav med karaktären av villkor som ställs på verksamhetsutövaren i enskilda förprövningsbeslut bör omfattas av straffbudet oavsett om de rubriceras ”villkor”, ”föreskrifter” eller något annat.

I mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet har utrymmet varit mycket litet, och är alltså det, att besluta om annat än villkor. De provisoriska föreskrifterna kallas visserligen inte ”villkor” i lagtexten, men har samma utformning och innehåll som villkor. Annorlunda är det med mål om vattenverksamhet. Där kan förekomma en rad beslut som inte har karaktär av villkor i den bemärkelse som avses i 29 kap. 4 §. Det kan t.ex. gälla skadestånd, rättegångskostnader samt fiske- och bygdeavgifter. Dessutom har avgöranden om vattenverksamhet generellt sett en längre livslängd

⁸⁶ Som illustration av det breda spektrum som finns av villkor för mindre anläggningar, se vårt tidigare betänkande, SOU 2002:50, s. 289-297.

⁸⁷ Se avsnitt 5.6.1.

än avgöranden om miljöfarlig verksamhet. Det finns alltså gällande avgöranden som meddelats inte bara med stöd av 1918 och 1983 års vattenlag utan även enligt äldre föreskrifter samt i andra former av beslut. Sådana avgöranden är formulerade på många olika sätt och ordet ”villkor” används inte på något enhetligt sätt.

Avsikten med den föreslagna lagändringen är att de typer av beslut som är att likställa med villkor till syfte och funktion skall vara straffsanktionerade vare sig de är permanenta eller provisoriska. Det är inte möjligt att i lagtexten ange exakt var gränsen går mellan villkor och villkorsliknande bestämmelser respektive annat. Detta måste överlämnas till rättstillämpningen.

Även på en annan punkt bör bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas. Villkor eller andra liknande bestämmelser som meddelats i samband med lagligförklaring enligt 17 § lagen om införande av miljöbalken, 4 kap. 5 § vattenlagen eller 2 kap. 25 § äldre vattenlagen omfattas inte med den nuvarande lydelsen. I vattenlagens straffbestämmelser omnämndes överträdelse av villkor eller föreskrifter som meddelats i samband med lagligförklaring uttryckligen.⁸⁸ I balken anges endast att villkor som meddelats i samband med tillåtighetsbeslut, tillstånd, medgivande eller dispens skall omfattas. Av rättsfallet NJA 2001 s. 279 framgår att begreppet tillstånd inte kan anses omfatta en lagligförklaring. Även överträdelser av villkor och liknande bestämmelser som meddelats i samband med lagligförklaring bör omfattas av straff. Vi föreslår därför en ändring på denna punkt.

5.6.5 Utformningen av villkor och svårigheter vid lagföring

När tillstånd till en verksamhet eller en åtgärd lämnas meddelas nästan alltid villkor som anger under vilka förutsättningar verksamheten får bedrivas eller åtgärden vidtas. Syftet med att ställa villkor är just att ange under vilka förhållanden samhället kan godta att en verksamhet eller åtgärd som har vissa negativa effekter ändå kan tillåtas. Att fastställa vilka villkor som skall gälla innebär oftast en komplicerad avvägning mellan olika intressen. Hur avvägningen skall ske anges framför allt i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, men dessa regler är allmänt hållna.

Syftet med tillståndsprövningen och villkorsskrivningen är att konkretisera vad de allmänna hänsynsreglerna och andra regler i

⁸⁸ Se 21 kap. 1 § första stycket 2 vattenlagen.

balken innebär i det enskilda fallet. Vid villkorsskrivningen skall beaktas synpunkter från bland andra verksamhetsutövaren, olika miljömyndigheter – däribland tillsynsmyndigheten – samt grannar och andra som påverkas. Villkoren får betydelse för alla dessa och för polis och åklagare vid fall av överträdelser.

Prövningen handlar om på vilken nivå kraven på skydd mot störningar läggs. Utformningen av villkoren är viktig från många olika utgångspunkter, inte enbart från straffrättsliga perspektiv. Exempelvis har den betydelse för förutsättningarna för den tekniska utvecklingen; genom att kräva att verksamhetsutövaren skall utreda möjligheterna att använda viss teknik eller utreda olika alternativ kan ny teknik provas ut som leder till minskning av störningar. Hur villkoren formuleras får också betydelse för hur flexibelt tillståndet är och i vad mån verksamhetsutövaren kan ändra sin verksamhet med bibehållen störningsnivå utan att behöva begära nytt eller ändrat tillstånd. I det sammanhanget måste tillståndsmyndigheten också beakta att tillstånd och villkor gäller tills vidare. Även om möjligheter till ändringar finns måste utgångspunkten vara att de skall gälla under lång tid.

Det finns också ett samband mellan hur villkoren formuleras och förutsättningarna för tillsyn och kontroll av verksamheten. Villkorsformuleringen får betydelse för vilka möjligheter som finns att konstatera om överträdelser har skett och att genomdriva sanktioner mot överträdelser.

Tillståndsmyndigheten måste självfallet fundera över vad som skall hända om ett villkor överträds. En självklar utgångspunkt är att verksamhetsutövaren har ansvar för att vidta åtgärder så att villkoret kan klaras. Från myndighetshåll är det tillsynsmyndigheterna som i första hand kan ingripa med förelägganden och andra administrativa åtgärder. Straff finns som yttersta hot och får därigenom en handlingsstyrande effekt men det är inte självklart att det är genom straffsystemet som kraven i första hand genomdrivs.

Det framförs ofta kritik om att villkor i tillstånd är så illa formulerade att det inte är möjligt att döma ut straff för överträdelser, bland annat därför att det kan vara nästan omöjligt att konstatera att överträdelser skett. Det hävdas ibland att det inte borde förekomma andra villkor än sådana där överträdelser lätt går att mäta eller värdera och bevisa. Det vore självklart bra om de flesta villkorsskrivningar resulterade i tydliga villkor som inte ger utrymme för olika tolkningar och där överträdelser lätt kan

konstateras och leda till åtal och fällande domar. Sådana villkor bör eftersträvas så långt möjligt.⁸⁹

Vi vill dock 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. Det kan exempelvis finnas starka miljöskäl för att meddela villkor även när det gäller sådana störningar eller utsläpp som är svåra eller kostsamma att mäta eller beräkna med någon större exakthet. Det kan vara fråga om stora diffusa utsläpp av kolväten från en petrokemisk industri eller betydande stoftutsläpp från taköppningarna i ett metallverk. I dessa fall kan ett villkor som kanske inte kan ligga till grund för ett straffrättsligt ingripande vid missförhållanden ändå göra det möjligt för en tillsynsmyndighet att rikta krav mot verksamhetsutövaren.

Tillståndsmyndigheter föreskriver också villkor som medvetet inte görs direkt straffsanktionerade i ett första skede. Användning av s.k. riktvärden är exempel på det. Riktvärde brukar anges vara ett värde som om det överskrids, innebär en skyldighet för tillståndsinnehavaren att vidta åtgärder så att värdet kan hållas. Först när överträdelsen pågått någon tid eller återupprepats och verksamhetsutövaren inte vidtagit några eller tillräckliga åtgärder aktualiseras straffansvar.⁹⁰

Således finns det, och kommer alltjämt att finnas, villkor som är så formulerade att de inte direkt kan ligga till grund för en straffrättslig prövning. Den viktigaste funktionen hos villkor är trots allt att minimera negativ påverkan på människors hälsa och miljön och ge tillsynsmyndigheterna en möjlighet att ingripa vid överträdelser.

5.6.6 Villkorsbrott och kontroll

För att villkorsbrott skall kunna konstateras krävs att den prövade verksamheten följs upp och kontrolleras. Samhället måste kunna försäkra sig om att villkor och tillstånd efterlevs.

Ett instrument som tidigare användes för myndigheternas uppföljning av villkor var straffsanktionerade kontrollprogram. På miljöskyddslagens tid skapades i de flesta fall en skyldighet för verksamhetsutövaren att följa ett kontrollprogram genom att

⁸⁹ Jämför prop. 1997/98:45 del 1 s. 171 f.

⁹⁰ Fr.o.m. 1 januari 2004 finns i 11 b § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd en definition av riktvärde och gränsvärde med delvis annan innebörd.

tillsynsmyndigheten utfärdade ett föreläggande att följa programmet med stöd av 39 a § och 43 § andra stycket miljöskyddslagen. Det var straffbelagt att bryta mot ett sådant föreläggande enligt 45 § första stycket 4 miljöskyddslagen. Den straffsanktionen avskaffades vid införandet av miljöbalken.

Från åklagarhåll har påtalats att en verksamhetsutövare i vissa situationer kan undvika straffansvar för villkorsbrott genom att avstå från att göra kontroller; t.ex. genom att sluta mäta när ett villkor om utsläpp riskerar att överskridas. Eftersom det numer inte är straffbart att inte utföra kontroll går verksamhetsutövaren då fri.

Det går enligt balken att tillskapa straffsanktionerade skyldigheter att kontrollera en verksamhet genom att tillståndsmyndigheten skriver preciserade villkor om kontroll. Överträdelser av sådana villkor kan utgöra villkorsbrott. I många fall innehåller kontrollspecifikationerna en stor mängd detaljer avseende metod, provtagningsfrekvens, hänvisning till driftskontroll etc. Sådana specifikationer kan snabbt bli inaktuella. Det är därför i de allra flesta fall inte praktiskt möjligt att i villkor reglera kontrollen. En sådan ordning skulle innebära att varje ändring måste ske genom omprövning enligt 24 kap. miljöbalken.

Det förekommer också villkor i tillståndsbeslut om att kontrollprogram skall följas. Sådana generella villkor utan precisering av vad skyldigheterna närmare går ut på är förmodligen alltför allmänt hållna för att kunna läggas till grund för en straffsanktion.

Efter införandet av miljöbalken har tyngdpunkten i tillsynen kommit att i allt högre grad läggas på verksamhetsutövarens egenkontroll. Den är dock i huvudsak inte straffsanktionerad. Det finns stora fördelar med systemet med egenkontroll. Miljöarbetet bygger till stor del på att verksamhetsutövarna har ett grundläggande ansvar för miljön. Samhällets resurser är begränsade och räcker inte till att i detalj kontrollera samtliga tillståndspliktiga verksamheter. Det kan dock konstateras att om rätten att bestämma hur kontrollen skall bedrivas läggs helt på verksamhetsutövarna är det svårt att straffa den som inte bedriver kontroll. Det i sin tur kan göra det omöjligt att påföra straff vid villkorsöverträdelser. Hotet om straff är viktigt som samhällets yttersta medel för att upprätthålla kraven på tillståndsgivna verksamheter.

Det är svårt att se hur en långt driven egenkontroll som inte är preciserad av en myndighet skall kunna kombineras med straff-

sanktioner. Detta rör grundläggande frågor om synen på tillsyn av tillståndsgiven verksamhet och ligger utanför vårt uppdrag.

5.6.7 Reglerna för tillstånd och anmälningsskyldighet av vad som är villkorsbrott

Den straffrättsliga regleringen i 29 kap. innebär att den som bryter mot ett villkor som meddelats i samband med en tillståndsprövning gör sig skyldig till brott medan den som inte följer ett föreläggande som myndigheter meddelat efter en anmälan inte begår brott. På den punkten medför våra förslag inga förändringar. Att straffsanktionera förelägganden skulle medföra en avsevärd utvidgning av det straffbara området. Risken är stor att gärningar som inte är lämpliga att vara straffsanktionerade eller som avser mindre allvarliga överträdelser skulle komma att omfattas. Det vill vi inte föreslå.

I vissa situationer leder regleringen till mindre tillfredsställande resultat. Som exempel kan nämnas avloppsanläggningar. De allra minsta anläggningarna, enskilda avlopp, är tillståndsskyldiga. Överträdelser av eventuella villkor för ett enskilt avlopp är ett brott. Något större avloppsanläggningar som är dimensionerade för 25–2000 personer är s.k. C-verksamheter och därmed inte tillståndsskyldiga utan anmälningsskyldiga. När dessa anläggningar anmäls kan inte några straffsanktionerade villkor meddelas. Ännu större avloppsanläggningar är däremot tillståndsskyldiga och straffsanktionerade villkor kan föreskrivas. Dessa skillnader är inte motiverade. Det är dock inte genom ändringar i straffsystemet som detta bör rättas till. Frågan hänger snarare samman med bland annat att instrumentet tillståndsskyldighet inte används enhetligt i balken.

Villkor efter anmälan av genteknisk verksamhet

Enligt 20 § förordningen om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer kan tillsynsmyndigheten besluta att särskilda villkor skall gälla för verksamheten även efter en anmälan. Detta skiljer sig från vad som gäller i balken i övrigt där villkor inte kan meddelas på grund av en anmälan. När det gäller genetiskt modifierade organismer finns det som framgår av avsnitt 5.5.6 ingen klar gräns vad gäller risker mellan tillståndsskyldiga och anmälningsskyldiga.

pliktiga verksamheter och åtgärder. Detta kan tala för att behandla avsteg från villkor i beslut som svar på anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer på samma sätt som villkor i tillståndsbeslut. Vi ser dock inte skäl att ändra den nuvarande ordningen och ytterligare utöka tillämpningsområdet för villkorsbrottet. Särskilt viktiga försiktighetsmått för verksamhet med genetiskt modifierade organismer kan bli straffsanktionerade enligt straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § om de utformas som generella föreskrifter av regeringen. Om det visar sig att villkor för viss typ av verksamhet behöver vara straffsanktionerade bör det övervägas att införa tillståndsplikt i stället för anmälningsplikt för denna verksamhet. Vi föreslår ingen ändring av straffansvaret på denna punkt.

5.6.8 Straffvärde för överträdelser av villkor

Överträdelser av villkor kan omfatta vitt skilda förfaranden. Det är svårt att uttala sig generellt om vilka överträdelser som har högt straffvärde. Bedömningen av straffvärdet av en överträdelse i det enskilda fallet är givetvis beroende av vad överträdelsen medför för risker för människors hälsa och miljön. Den påverkas också av i vilken utsträckning samhällets möjligheter att kontrollera en tillståndsprövad verksamhet har försvårats. Det finns olika typer av villkor. För att ett villkor över huvud taget skall kunna vara straffbart måste det uppnå en viss grad av konkretion. Syftet med villkoret och dess konstruktion är av betydelse för att dra gränsen mellan de villkor som är alltför allmänt hållna för att vara straffbara och sådana villkor som är direkt straffsanktionerade. Ett villkor som enbart anger att luktolägenheter inte får uppstå kan t.ex. ha som syfte att göra det möjligt för en tillsynsmyndighet att ingripa om luktolägenheter mot förmodan skulle uppstå. Ett sådant villkor kan vara alltför oprecist för att vara straffsanktionerat.

En distinktion kan göras mellan det s.k. allmänna villkoret och övriga mer specifika villkor. Det allmänna villkoret brukar formuleras som en förpliktelse för verksamhetsutövaren att bedriva sin verksamhet i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i ansökan. Ett allmänt villkor behövs eftersom det skulle vara alltför tungrott att i ett tillstånd upprepa allt det den sökande angivit i sin ansökan samtidigt som prövningen och tillståndet

bygger på den beskrivning som lämnats av hur anläggningar skall konstrueras och verksamheten bedrivs.

Överträdelse av det allmänna villkoret kan i vissa hänseenden vara mycket allvarliga; om man t.ex. använder sig av en delvis annan process än den som beskrivits i en ansökan kan andra störningar än de tillståndsmyndigheten beaktat uppstå som inte alls är reglerade i tillståndet. Om det anges i ansökan att ett visst utsläpp kommer att vara litet och det sedan visar sig att utsläppen i själva verket blir omfattande kan andra störningar uppkomma än vad den tillståndsprövande myndigheten utgått ifrån. Ändringar i en anläggnings konstruktion i förhållande till ansökan kan också få stor betydelse för riskerna för människors hälsa eller miljön. Att förlägga en utsläppspunkt på en annan plats än vad som angivits i ansökan kan medföra att påverkan på omgivningen blir mer omfattande än vad prövningsmyndigheten räknat med. Detta är exempel på överträdelse av det allmänna villkoret som kan vara allvarliga och ha ett relativt högt straffvärde. Exemplen visar också att det särskilt när det gäller allmänna villkoret kan vara svårt att avgöra om en överträdelse är ett villkorsbrott eller om den i själva verket är ett brott mot tillståndsplikten. Naturligtvis finns det överträdelse av det allmänna villkoret som inte är särskilt allvarliga – i vissa fall rena bagateller. En avvikelse från en ansökan som i detalj redovisat utformningen och placeringen av anläggningar med litet intresse från miljösynpunkt är t.ex. inte allvarliga och kan beroende på hur viktiga uppgifterna är t.o.m. vara ringa. Detta måste bedömas från fall till fall. Det går inte att generellt säga att överträdelse av det allmänna villkoret är mer eller mindre allvarliga.

Även övriga villkor har olika tyngd. Vissa villkor kan ha direkt betydelse för om en verksamhet är tillåtlig eller inte. Det kan vara en processutformning som har återverkningar på hela utsläppsbilden, eller större utsläpp av toxiska ämnen eller av ämnen som ger upphov till övergödning eller försurning. Man måste hålla i minnet att villkoren inte bara är avsedda att begränsa lokala störningar. Utsläpp av föroreningar som inte har några betydande lokala effekter kan ändå, på grund av att de bidrar till en regional eller global belastning, vara allvarliga. Det finns självfallet en mängd andra villkor som i det enskilda fallet är förutsättningar för att en verksamhet kan tillåtas på en viss plats. Överträdelse av sådana villkor måste typiskt sett ha ett högt straffvärde. Överträdelse av

andra villkor som reglerar olägenheter av mindre allvarligt slag kan i och för sig vara straffbara, men ha lägre straffvärde.

Det ovan sagda gäller för villkor som meddelas i samband med tillståndsprovning som avser de centrala tillståndsplikterna, t.ex. miljöfarlig verksamhet som är A- eller B-verksamheter och vattenverksamheter. Straffvärdet för överträdelser av villkor som meddelats vid andra provningar kan variera betydligt. Vissa villkor som meddelats för verksamheter där riskerna för skador på människors hälsa eller miljön inte är så stora har uppenbarligen ett lågt straffvärde.

5.6.9 Förhållandet till miljöbrott i 29 kap. 1 §

När en överträdelse av ett villkor sker kan förutsättningarna för ansvar enligt straffbestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § också vara uppfyllda. Bestämmelserna skiljer sig åt så till vida att det inte krävs för ansvar för villkorsbrott att överträdelserna medfört eller kunnat medföra skador. Det räcker att villkor överträtts. I en del fall av överträdelser av villkor – t.ex. större utsläpp än vad som anges i tillståndet – kan en gärning i och för sig bedömas vara både miljöbrott och villkorsbrott. Här föreligger regelkonkurrens. I dessa fall innebär regeln i 29 kap. 4 § sista stycket att 29 kap. 1 § har företräde. En sådan regel bör införas även i den nya straffbestämmelsen om villkorsbrott.

Det finns också exempel på förfaranden som både innefattar miljöbrott och villkorsbrott utan att någon konkurrenssituation föreligger. Om en verksamhet utformats på ett sätt som strider mot det allmänna villkoret eller om en viss föreskriven reningsutrustning inte har installerats kan det vara fråga om villkorsbrott. Om det dessutom skett utsläpp som kan orsaka skada på miljön kan också ansvar för miljöbrott komma ifråga.

5.7 Försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 §)

Förslag

- En tydlig gräns dras mellan straffbestämmelserna i 29 kap. 5 och 6 §§. Medan 5 § omfattar uppgiftsskyldigheter till myndigheter avser 6 § uppgifts- och informationsskyldighet till andra.
- Det straffbara området i 5 § avgränsas till sådana uppgiftsskyldigheter som är av omedelbar betydelse för att myndigheterna skall kunna vidta åtgärder till skydd för miljön och som rör uppgifter som myndigheterna har svårt att få kännedom om på annat sätt. För dessa överträdelse finns inget krav på försvårande och ringa brott undantas inte från straffansvar.
- Straffbestämmelsen i 5 § omfattar även oriktiga uppgifter som lämnas på grund av uppgiftsskyldighet i en generell föreskrift, ett föreläggande i enskilt fall eller EG-förordningar. Det nuvarande kravet på försvårande ändras till att uppgiften har betydelse för förprovning eller bedömning vid tillsyn. Till skillnad från nuvarande reglering omfattas inte uppgifter som lämnas muntligen.

I 29 kap. 5 § straffbeläggs den som underlåter att lämna vissa underrättelser eller uppgifter eller lämnar en oriktig uppgift.

Problemen med 29 kap. 5 § är i många delar desamma som med straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket. Det rör sig om en svepande kriminalisering som med automatik kriminaliserar alla skyldigheter av visst slag – stora som små och oavsett om det vid införandet av förpliktelsen gjorts några överväganden i frågan om straffsanktion. Straffregeln är också otydlig. Det är svårt att utläsa vad som omfattas av straffansvar eftersom förpliktelser kan finnas på många olika ställen. I praktiken återfinns regler om uppgiftsskyldigheter ofta långt ner i normhierarkin vilket medför att det både är svårt att hitta vad som är straffbart och att det straffbara området bestäms av andra än riksdag och regering.

En hel del av de uppgiftslämnanden som omfattas av straffbestämmelsen är inte sådana att straff är oundgängligen påkallat utan många lämpar sig i stället att sanktioneras med miljöskatt. Som exempel kan nämnas skyldighet att lämna miljö-

rapport och s.k. köldmedierapport. Det finns således ett behov av att göra tydligt i straffbestämmelsen vad som är straffbelagt och att avgränsa det straffbara området till de överträdelser som är verkligt straffvärda.

Till detta kommer att gränsen mellan 29 kap. 5 § och 6 § första stycket 1 är otydlig. Tillämpningsområdena för dessa båda straffbestämmelser ligger mycket nära varandra och överlappar varandra i vissa delar. Det kan ifrågasättas om det finns behov av två olika straffrättsliga regler om underlåtenhet att lämna information till myndigheter.

5.7.1 Vad är skillnaden mellan straffbestämmelserna i 29 kap. 5 § och 6 § första stycket 1?

Både 29 kap. 5 § och 29 kap. 6 § första stycket 1 straffsanktionerar underlåtenhet att lämna uppgifter till myndigheter. Bestämmelsen i 29 kap. 6 § gäller i annat fall än som avses i 5 §. Det som omfattas av ansvar är att inte ge in en handling med uppgifter som skall ges in enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller att i en sådan handling lämna oriktig uppgift eller utelämna uppgift. Både 29 kap. 5 § och 29 kap. 6 § första stycket 1 omfattar således endast sådan uppgiftsskyldighet som följer av en bestämmelse i balken eller generella bestämmelser utfärdade med stöd av balken. Uppgiftsskyldighet som följer av EG-förordningar eller av beslut i enskilda fall är i dag inte straffsanktionerade genom dessa straffbestämmelser.⁹¹

Kommentarerna i förarbetena till de båda straffbestämmelserna är mycket knapphändiga.⁹² Den skillnad som framhålls är att medan 5 § är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras, är i 6 § föreskrivet straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet.⁹³

En skillnad mellan bestämmelserna är att den straffbara gärningen i 6 § endast omfattar skyldigheter att ge in handlingar, medan 5 § omfattar även muntliga uppgifter. En annan skillnad är att 5 § kräver försvårande av myndigheternas verksamhet medan det för

⁹¹ För frågan om förelägganden omfattas av straffansvar se avsnitt 4.2.9.

⁹² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 523 och del 2 s. 307-309.

⁹³ SOU 1993:27 del 2 s. 191, upprepat i SOU 1996:103 del 2 s. 346 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 307 och 308.

straffansvar enligt 6 § räcker att det typiskt sett blir svårare att bedöma riskerna för att människors hälsa eller miljön skadas.

Orden ”ge in” i 6 § första stycket 1 måste tolkas så att det handlar om handlingar som skall lämnas till en myndighet. En skyldighet att lämna handlingar till annan än myndighet kan därför inte anses omfattas av bestämmelsen. Det är således endast myndigheters bedömningar av risker som är av intresse. Rekviritet ”ge in” lades till relativt sent i lagstiftningsprocessen, i lagrådsremissen från 1997. Någon kommentar till denna förändring finns inte i remissen eller propositionen. Både Miljöskyddskommitténs och Miljöbalksutredningens förslag till motsvarande bestämmelse straffbelade att inte lämna information som har betydelse för riskbedömningen även till andra än myndigheter.⁹⁴ Skillnaden mellan den mer specifika uppgiftsskyldigheten i 5 § och den mer allmänna informationsskyldigheten i 6 § framstår därmed som klarare i de betänkandeförslagen än i miljöbalken.

Några typexempel på överträdelser av 5 § respektive 6 § är inte lätta att finna. I rättspraxis har underlåtenhet att i tid ge in köldmedierapporter ibland bedömts som brott mot 5 § och ibland som brott mot 6 §.

5.7.2 Vad bör vara straffbelagt?

En tydligare gräns bör dras mellan 29 kap. 5 och 6 §§ än vad som skett i dag. Medan 5 § omfattar skyldighet att lämna uppgifter till myndigheter bör 6 § omfatta uppgifts- och informationsskyldighet till andra, såsom andra verksamhetsutövare, användare eller allmänhet. Med en sådan uppdelning undanröjs den överlappning som finns i dag.

Som vi anfört i avsnitt 4.2.7 är i princip inte information som ges till myndigheter för att de skall kunna utföra sina uppgifter till skydd för miljön ett försiktighetsmått enligt den restriktiva tolkning som bör göras när detta begrepp förekommer i en straffbestämmelse. De uppgiftsskyldigheter som omfattas av vårt förslag till ny lydelse av 29 kap. 5 § bör därför inte anses omfattas av straffansvar enligt straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 §. Såvitt vi kan se bör därför ingen överlappning föreligga mellan dessa två straffstadganden.

⁹⁴ Se SOU 1993:27 del 1 s. 139 f., s. 653 f. och del 2 s. 190 ff. respektive SOU 1996:103 del 1 s. 120 och del 2 s. 346 f.

I våra överväganden kring vad som skall vara straffbart enligt 29 kap. 5 § har vi funnit anledning att skilja de fall som avser lämnande av uppgifter där uppgiftsskyldigheten i sig är straffsanktionerad från de fall som avser straffsanktionering av oriktiga uppgifter. Vi behandlar dessa olika situationer under olika avsnitt; först tar vi upp det straffsanktionerade lämnandet av uppgifter och därefter behandlar vi oriktiga uppgifter.

5.7.3 Skyldighet att lämna uppgifter

Brotten i 5 § bör omfatta uppgiftslämnande och underrättelser till myndigheter som har betydelse för myndigheternas verksamhet. Den typ av uppgifter som är väsentliga för att myndigheterna skall kunna vidta åtgärder till skydd för miljön för att förebygga eller begränsa skador är självfallet centrala. Underlåtenhet att lämna sådana uppgifter är särskilt angelägna att sanktionera med straff i de fall myndigheterna inte har egna möjligheter att skaffa information. Nya rön om skadliga verkningar av olika ämnen, olyckor med risker för miljön och upptäckter av förorenad mark är samtliga sådana uppgifter som myndigheterna inte på eget initiativ kan få kännedom om och där myndigheters agerande kan behövas. Dessa typer av uppgifter bör därför fortsatt vara straffsanktionerade.

I dag omfattar dock straffbestämmelsen även många andra uppgifts- och underrättelseskyldigheter. Uppgiftsskyldigheter där myndigheterna förväntar sig att få in information från av myndigheterna kända verksamhetsutövare är ett exempel. Överträdelse av sådana uppgiftsskyldigheter behöver inte alltid vara straffsanktionerade. Det har vi konstaterat i tidigare betänkande.⁹⁵ De kan i stället beläggas med miljöstraffsavgift. Självklart skall skyldigheten att lämna uppgifter som är av begränsad betydelse för myndigheternas miljöskyddande verksamhet, som t.ex. skyldigheten att uppge ändrad adress, inte vara straffsanktionerade.

Underlåtenhet att ge in uppgifter som enligt föreskrifter krävs i ansökningar av olika slag bör inte heller vara straffsanktionerade. Om t.ex. en ansökan inte innehåller en miljökonsekvensbeskrivning bör inte det leda till straffansvar. Brister i en ansökan bör leda till förelägganden från den beslutande myndigheten. Om sådant föreläggande inte följs bör ansökan avvisas eller avslås.

⁹⁵ SOU 2002:50 s. 242.

För att öka tydligheten i 29 kap. bör alla straffrättsliga förpliktelser att lämna uppgifter till myndigheter regleras i en bestämmelse, nämligen 5 §. I dag finns straffbestämmelser i 29 kap. 8 § första stycket 25 och 26 om uppgiftsskyldigheter som grundas på åligganden i EG-förordningar. Hade det varit aktuellt att behålla straffansvar för dessa borde de ha förts över från 8 § till 5 §. Vi har dock bedömt att det är tillräckligt att föreskriva om miljö-sanktionsavgift för överträdelse av dessa uppgiftsskyldigheter.

5.7.4 Oriktiga uppgifter

Det finns ingen anledning att begränsa straffsanktionen avseende oriktiga uppgifter till de uppgiftsskyldigheter som är direkt straffsanktionerade enligt första och andra styckena i vårt förslag. Lämnande av oriktiga uppgifter bör vara straffbelagt i större utsträckning. I två avseenden bör straffsanktionen även vara mer omfattande än i dag. Oriktiga uppgifter som svar på förelägganden i enskilda fall bör omfattas samt sådana uppgifter i handlingar som skall ges in till myndigheter enligt EG-förordningar på miljörettens område. I ett avseende bör straffansvaret inskränkas i förhållande till vad som gäller i nuvarande reglering. Straff bör endast komma ifråga för skriftliga uppgifter.

Straffbestämmelsen bör omfatta såväl felaktiga uppgifter som utelämnade uppgifter. I propositionen till miljöbalken uttalas att även ofullständiga uppgifter kan vara oriktiga.⁹⁶ Även förtigande eller vilseledande av en omständighet kan alltså omfattas av straffansvar.⁹⁷ När en uppgiftslämnare ger intryck av att ha lämnat alla uppgifter av betydelse för en bedömning medan i själva verket någon relevant omständighet har utelämnats är det fråga om en oriktig uppgift. Den som besvarat ett föreläggande och därvid förtigit uppgifter av betydelse för en prövning eller bedömningen i ett tillsynsärende kan således ha ansetts lämnat en oriktig uppgift. Däremot omfattas inte att fullständigt underlåta att besvara ett föreläggande. Den som inte alls besvarat ett föreläggande att ge in uppgifter kan inte anses ha lämnat en oriktig uppgift. För sådana fall finns andra sanktioner, underlåtenhet att följa ett föreläggande

⁹⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 307.

⁹⁷ Jämför oriktig uppgift i skattebrottslagen 2 § där uttrycket även omfattar utelämnade uppgifter, se prop. 2002/03:106 s. 116 med där angivna källor.

kan exempelvis leda till att en ansökan avvisas eller till att ett vite döms ut.

5.7.5 Kravet på försvårande bör ändras

För straffbarhet krävs i dag att underlåtenheten att lämna uppgift eller den oriktiga uppgiften försvårar tillståndsprövningen eller en tillsynsmyndighets verksamhet. Enligt vårt förslag kommer de uppgiftsskyldigheter som direkt är straffsanktionerade att anges i straffbestämmelsens första och andra stycken och begränsas till de uppgiftsskyldigheter som är särskilt angelägna. Det finns då ingen anledning att i denna del dessutom ställa som krav att en underlåtenhet att lämna uppgift skall ha försvårat en myndighets verksamhet. Detta krav bör inte föras in i bestämmelsens nya första och andra stycken.

När det gäller oriktiga uppgifter finns det dock anledning att ha kvar någon form av begränsning. Man kan fråga sig vad kravet på försvårande i nuvarande lydelse egentligen innebär. I propositionen anförs: ”Upptäcks felaktiga uppgifter eller att uppgifter utelämnats som har betydelse för tillståndet eller villkoren efter det att tillstånd, godkännande eller dispens lämnats är självfallet gärningen att bestraffa enligt denna paragraf eftersom tillståndsprövningen då har försvårats”.⁹⁸ Vilken betydelse för tillståndet uppgifterna skall ha utvecklas inte närmare.

Kravet på försvårande får förmodligen förstås så att det skall vara svårare för myndigheterna att fatta rätt beslut, de får ett sämre beslutsunderlag eller det krävs mer arbete för dem. Att det rent kunskapsmässigt blir ett svårt ärende att avgöra bör inte krävas. Om det krävs ett konkret försvårande i det enskilda fallet eller om det räcker att det förelegat en risk för försvårande är inte klarlagt i förarbetsuttalandena eller i rättspraxis. Ordalydelsen tyder snarast på att det krävs ett konkret försvårande. Om någon lämnar en felaktig uppgift som skulle kunna leda till ett felaktigt beslut och myndigheten på grund av egen kunskap ändå utan svårighet kan fatta ett riktigt beslut är det osäkert om myndighetens arbete kan anses ha försvårats.

I rättstillämpningen synes försvårandet oftast ha bestått i att myndigheten fått en större arbetsbörda. Det har t.ex. gällt vid många fall av för sent ingivna miljö- och köldmedierapporter.

⁹⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 308.

Straffregler om lämnande av oriktiga uppgifter förekom i flera av de lagar som arbetades in i miljöbalken. Begränsningen av det straffbara området var olika utformat i olika lagar. Det förekom att alla oriktiga uppgifter i vissa typer av handlingar var straffsanktionerade.⁹⁹ En annan konstruktion var att straff kunde följa om oriktig uppgift om förhållande av betydelse förekom i ansökan eller annan angiven handling.¹⁰⁰ En tredje variant var att straffbelägga lämnande av oriktiga uppgifter i ansökan eller annan handling om de hade betydelse för tillstånd eller tillsyn. Den senare konstruktionen förekom med eller utan undantag för ringa fall.¹⁰¹ Någon straffbestämmelse med krav på försvårande av myndigheters verksamhet fanns ej.

Från straffvärdessynpunkt är det centralt vilken betydelse en oriktig uppgift har för de bedömningar som myndigheterna behöver göra till skydd för hälsa och miljö. Ju viktigare en uppgift är för frågan om tillstånd skall lämnas eller hur det skall utformas, desto högre straffvärde har det att lämna en oriktig uppgift. Detsamma gäller vid andra former av förprovningar. Motsvarande gäller för tillsyn. Ju viktigare en uppgift är för frågan om skyddsåtgärder, begränsningar eller försiktighetsmått behöver vidtas, desto högre straffvärde har det att lämna en oriktig uppgift.

I vad mån en myndighets verksamhet försvåras av att en oriktig uppgift lämnas kan bero på omständigheter som från straffvärdessynpunkt är mindre relevanta. Om t.ex. en myndighet inte prioriterat arbetet med vissa typer av uppgifter kanske ett försvårande i form av merarbete inte uppkommit. Om en myndighet har särskilt hög kompetens och snabbt och enkelt upptäcker en viktig felaktig uppgift kanske tillsynsverksamheten inte försvåras. Sådana omständigheter bör inte vara avgörande för straffansvar.

Vi föreslår därför att en brottsförutsättning skall vara att de oriktiga uppgifterna har betydelse för förprovning eller för bedömningar i tillsynen. Oriktiga uppgifter som visserligen har praktisk betydelse för tillsynen men som inte omfattas av några bedömningar kommer på så sätt att falla utanför det straffbara området. T.ex. kommer oriktiga telefon- eller adressuppgifter inte att omfattas av straffbestämmelsen.

⁹⁹ 6 § 2 lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och 7 § lagen om svavelhaltigt bränsle.

¹⁰⁰ 21 § lagen om kemiska produkter, 13 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och 18 § lagen om genetiskt modifierade organismer.

¹⁰¹ 45 § första stycket 5 miljöskyddslagen och 9 § lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Ansökan i varje större förprövningsärende omfattar ett stort material och många uppgifter. Alla dessa är i praktiken sällan fullständigt korrekta. En av tillståndsprocessens funktioner kan just vara att utreda vad som är riktigt. Detta måste beaktas vid avgörandet av vad som är av betydelse vid en förprövning. Felaktigheter i detaljer om hur ledningar dragits eller avståndet mellan byggnader kan vara helt utan betydelse. Andra uppgifter om exempelvis väsentliga utsläppspunkter eller utsläppens sammansättning i miljömässigt viktiga avseenden är ofta avgörande för tillståndsprövningen. Alla felaktiga uppgifter i en ansökan täcks således inte av straffbestämmelsen. Därtill kommer att den oriktiga uppgiften måste ha lämnats uppsåtligt eller av oaktsamhet för att straffansvar skall komma i fråga.

5.7.6 Undantag för ringa brott bör göras vid oriktiga uppgifter

Med den avgränsning av det straffbara området som vi nu föreslår när det gäller straffsanktionerade uppgifts- och underrättelseskyldigheter (första och andra styckena i vårt förslag till ny lydelse av 29 kap. 5 §) kommer en betydande del av vad som i dag är straffsanktionerat att undantas från det straffbara området. De uppgifts- och underrättelseskyldigheter som omfattas av straff i vårt förslag är de som vi uppfattar som mest straffvärda i balken och dess förordningar. För dessa fall ser vi inte anledning att göra undantag för ringa brott.

För straffsanktoneringen av oriktiga uppgifter (tredje stycket i vårt förslag) är förhållandena annorlunda. Även om det när det gäller oriktiga uppgifter dras en gräns för det straffbara området vid sådana uppgifter som haft betydelse för tillståndsprövning eller bedömningar vid tillsyn kan en del bagatellartade överträdelser komma att omfattas av bestämmelsen. Det kan vara uppgifter som i något begränsat hänseende är felaktiga och som endast är av mindre betydelse för prövningen eller bedömningen. Det bör inte omfattas av straffansvar. Undantag för ringa brott bör därför gälla i dessa fall.

5.7.7 Rätten att vara passiv hindrar inte straffbestämmelse om uppgiftsskyldighet

I kapitel 6 behandlas frågan om hur rätten att vara passiv, som är en del av Europakonventionen, påverkar miljöbalkens regler om sanktioner. Där konstateras att den enskildes rätt att vara passiv i vissa specifika situationer sätter gränser för myndigheternas agerande. Detta innebär dock inte att det inte är möjligt att ha straffbestämmelser för underlåtenhet att lämna uppgifter. Bestämmelserna i 29 kap. 5 § kan inte anses vara oförenliga med Europakonventionen. En annan sak är att det finns vissa situationer där straff inte kan dömas ut i de fall det skulle innebära ett framtvingande av belastande uppgifter för en uppgiftsskyldig som är att anse som anklagad för ett annat brott, se avsnitt 6.3.

5.8 Bristfällig miljöinformation (29 kap. 6 §)

Förslag

- Straffbestämmelsen begränsas till att omfatta vissa centrala förpliktelser för tillverkare av kemiska produkter, de som för in sådana produkter till landet eller för ut sådana produkter ur landet. Även den som förpackar, packar om eller ändrar en produkts namn omfattas i vissa fall av straffbestämmelsen.
- De straffsanktionerade förpliktelserna gäller lämnande av information till andra användare och sådan klassificering som måste ske för att rätt information skall kunna lämnas. Kravet på lämnande av information gäller s.k. säkerhetsdatablad och märkning.
- Ringa fall av överträdelser mot dessa bestämmelser undantas inte från straffansvar.

I 29 kap. 6 § första stycket 1 straffbeläggs den som inte ger in handlingar med vissa uppgifter eller som i handlingar lämnar oriktiga uppgifter. I 6 § första stycket 2 stadgas straff för den som underlåter att märka en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer eller en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 1 har som redovisats i avsnitt 5.7.1 kommit att handla om skriftliga uppgifter som skall ges in till myndigheter. Bestämmelsens tillämpningsområde har därmed kommit att ligga mycket nära tillämpningsområdet för 29 kap. 5 §. Bestämmelserna överlappar även varandra delvis.

Det straffbara området är otydligt avgränsat i 29 kap. 6 §. Bestämmelsen har också kommit att även omfatta skyldigheter som inte är av sådan dignitet att de behöver vara förenade med straffansvar.

På samma sätt som gäller för 29 kap. 4 och 5 §§ omfattas skyldigheter som återfinns inte bara i balkens bestämmelser utan även i regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter meddelade med stöd av balken. Det betyder att även andra än riksdag och regering avgör vad som är straffsanktionerat. I praktiken förekommer t.ex. märkningsregler nästan uteslutande i föreskrifter från centrala förvaltningsmyndigheter såsom Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket när det gäller kemikalier och t.ex. Jordbruksverket och Arbetsmiljöverket när det gäller genetiskt modifierade organismer.

En central förpliktelse om information faller dock utanför bestämmelsen i och med att tillämpningsområdet inskränkts till att gälla uppgifter till myndigheter. Det gäller skyldigheten att lämna information i form av s.k. säkerhetsdatablad till yrkesmässiga användare av en kemisk produkt.

5.8.1 Straffbestämmelsen bör omfatta klassificering och information till användare

I förarbetena till miljöbalken har 29 kap. 6 § beskrivits som en regel som omfattar en mer allmänt hållen informationsskyldighet.¹⁰² Som exempel har framhållits skriftliga uppgifter som skall lämnas eller märkning av t.ex. en kemisk produkt. Informationsplikten har olika funktion beroende på vem som skall vara mottagare för uppgifterna. I 29 kap. 5 § är det tydligt att det är myndigheternas möjligheter att fullgöra sina uppgifter till skydd för miljön som är det primära skyddsobjektet. Det finns inte behov av två straffregler för underlåtenhet att lämna information till myndigheter.

Däremot finns det behov av att sanktionera skyldigheten att se till att andra användare får tillräcklig information om produkter för att kunna bedöma riskerna med dem samt för att kunna hantera dem på rätt sätt och vidta lämpliga försiktighetsmått.

¹⁰² Se redovisning i avsnitt 5.7.1.

Vi föreslår att en gräns dras mellan 5 och 6 §§ på så sätt att 5 § omfattar uppgiftsskyldighet till myndigheter inom ramen för förprovnings- och tillsynsarbete, medan 6 § rör skyldighet att lämna information till andra, såsom andra verksamhetsutövare, användare eller allmänheten.

Bestämmelser om information till andra än myndigheter har störst betydelse på kemikalieområdet. Kemiska produkter cirkulerar mer eller mindre fritt i samhället och många kommer i kontakt med dem. Myndigheterna har inte möjlighet att ha samma kontroll över de kemiska produkterna som över andra verksamheter. Det är verksamhetsutövarens ansvar att klassificera sina produkter, göra riskbedömningar och se till att de som kommer i kontakt med produkterna får tillräcklig information för att kunna använda produkterna så att skador inte uppkommer samt att i övrigt vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder. Avsaknaden av förprovningssystem bidrar således till att skyldigheterna att klassificera och lämna information till användare är centrala.

Straffreglerna i 6 § handlar i dag om att lämna information. Vi anser att bestämmelsen även fortsättningsvis bör begränsas till informationsplikt i olika former samt skyldighet att klassificera kemikalier. Skyldigheten att klassificera rör visserligen inte direkt överföring av information, men en korrekt klassificering är en nödvändig förutsättning för att central information skall kunna lämnas. De märkningskrav som bör omfattas av straffsanktion förutsätter att en korrekt klassificering skett. Underlåtenhet att göra en korrekt klassificering bör därför också omfattas av straffansvar enligt 6 §. Bestämmelsen begränsas till att gälla kemiska produkter. Varor som består av eller har behandlats med en kemisk produkt omfattas inte av denna straffbestämmelse. Överträdelse som rör varor kan omfattas av straff enligt 29 kap. 3 §.

Eftersom straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § medför straff för underlåtenhet att vidta erforderliga försiktighetsåtgärder kan man sätta i fråga om det över huvud taget är nödvändigt med en särskild straffregel för klassificering och denna typ av information. Att klassificera en produkt och lämna information till andra användare är några av de mest centrala skyldigheterna på kemikalieområdet. För att göra det tydligt att överträdelse av dessa förpliktelser utgör straffvärda beteenden finns det skäl att ha kvar en särskild straffregel om detta vid sidan av den i 29 kap. 3 §. Den särskilda straffregeln om informationsskyldighet i form av märkning har funnits sedan balkens tillkomst och det skulle inte öka

tydligheten i lagstiftningen att ta bort den och låta den omfattas av 29 kap. 3 §.

Det finns exempel på andra närliggande förpliktelser på kemikalieområdet som skulle kunna vara motiverade att lyfta fram, exempelvis skyldigheten att förse förpackningar med barnskyddande förslutningar. Som vi tidigare konstaterat talar övervägande skäl för att straffsanktionen av kravet på barnskyddande förslutningar bör omfattas av straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § (se avsnitt 5.4.4). Eftersom 6 § kommer att vara ett specialfall i förhållande till 3 § är det angeläget att hålla bestämmelsen tydligt avgränsad och endast omfatta de viktigaste förpliktelserna som rör just klassificering och information till användare. Det betyder att bestämmelser om kännbar varningsmärkning som syftar till att signalera till en synskadad användare att vara försiktig, bör falla under 6 §. Regler om barnskyddande förslutningar är ett försiktighetsmått som avser att på ett mer direkt sätt än genom lämnande av information hindra att skador eller fara för skador uppstår. Överträdelser av sådana bestämmelser hör hemma i 3 §.

Straff i 29 kap. 6 § för underlåtenhet att klassificera eller lämna information bör inte gälla alla kemiska produkter. Endast de produkter som medför särskilda risker och där kraven följer av EG-rättsakter om farliga kemikalier bör omfattas. Straff för överträdelser av skyldighet att märka eller bedöma farligheten av andra kemiska produkter får bedömas ha lägre straffvärde. I avsnitt 5.10.2 föreslår vi straffregler för sådana överträdelser som gäller kosmetiska och hygieniska produkter. Vi har inte sett några behov av andra straffbestämmelser om märkning och lämnande av information för kemiska produkter än de som föreslås i bestämmelserna i 29 kap. 6 § och avsnitt 5.10.2. För andra märknings- och informationskyldigheter kan i vissa fall miljöstraffsavgift vara en lämplig sanktion.

Straffbestämmelsen om märkning omfattar i dag även överträdelser som rör produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer och andra biotekniska organismer. Överträdelser av sådana förpliktelser bör inte ingå i den nya bestämmelsen. Detta tas upp i avsnitt 5.8.7.

5.8.2 Straffbestämmelsen bör begränsas till vissa centrala skyldigheter

Alla skyldigheter att märka eller lämna information bör inte omfattas av straffansvar. De åtgärder som syftar till att förmedla information om produkter som kan medföra särskilda risker om de inte används på rätt sätt bör omfattas. Att lämna säkerhetsdatablad, eller som det tidigare kallades varuinformationsblad, och att genomföra märkning genom föreskriven farosymbol, farobeteckning, riskfras och kännbar varningsmärkning är alla sådana viktiga förpliktelser. Underlåtenhet att vidta dessa åtgärder bör leda till straff.

Skyldigheterna att lämna säkerhetsdatablad och utföra de märkningar som omfattas av straffbestämmelsen regleras för närvarande i föreskrifter från Kemikalieinspektionen. Vi menar att endast föreskrifter som utfärdats av riksdagen eller regeringen skall vara straffsanktionerade.¹⁰³ Det är inte lämpligt att föra in reglerna om säkerhetsdatablad och märkning i balken men de bör flyttas till regeringsförordning i de delar de skall vara straffsanktionerade. Detsamma gäller reglerna om klassificering.

I den nya EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier föreskrivs att de bestämmelser om märkning och säkerhetsdatablad som i dag gäller inom EU även skall gälla vid export till tredje land. Underlåtenhet att vid sådan export följa de centrala skyldigheter som beskrivits ovan, dvs. lämna säkerhetsdatablad eller märka med föreskriven farosymbol, farobeteckning, riskfras eller kännbar varningsmärkning, bör även omfattas av straffansvar enligt 29 kap. 6 §.

5.8.3 Straffansvaret bör endast omfatta vissa personer

Kriminaliseringen i 29 kap. 6 § första stycket 2 är i dag omfattande och träffar också överträdelse i t.ex. detaljhandelsledet. Sådana överträdelse måste anses ha ett relativt lågt straffvärde. De som har bäst förutsättningar att känna till en kemisk produkts egenskaper är tillverkarna. Också de som för in en sådan produkt till landet eller för ut den ur landet bör ha denna kunskap. Dessa aktörer bör därför ha en särskild skyldighet att se till att klassificering sker och att andra får information om de risker produkten

¹⁰³ Se avsnitt 4.3.2.

kan medföra och hur den bör användas för att riskerna skall motverkas. En begränsning av straffansvaret är därför motiverad. Straffansvaret bör avgränsas till tillverkare, den som för in produkter till landet eller för ut dem ur landet.

Också den som förpackar, packar om eller ändrar produktens namn utan att ha tillverkat eller fört in produkten till landet har ett ansvar för att väsentlig information vidarebefordras. Dessa aktörer bör därför också kunna straffas om de inte fullgör skyldigheterna att lämna säkerhetsdatablad eller märka produkter med farosymbol, farobeteckning, riskfras eller kännbar varningsmärkning. Sådant ansvar bör endast gälla när den som förpackat, packat om eller ändrat produktens namn har för avsikt att överlåta produkten vidare i eget namn. Denna grupp kan dock sällan förutsättas ha den kunskap som krävs för att klassificera produkter. Straffansvar för denna grupp av aktörer bör därför inte omfatta krav på klassificering.

5.8.4 Straffskalan bör ändras

Det finns inga kommentarer i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen om straffskalan – böter eller fängelse i högst ett år. Maximistraflet är lägre för bristfällig miljöinformation än maximistraflet för de andra brotten mot kontrollsystemet.¹⁰⁴ Man kan misstänka att straffbestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket punkten 1 uppfattades som en mindre straffvärd överträdelse i förhållande till 29 kap. 5 §. Den stora spännvidden när det gäller märkningsregler – det finns en omfattande flora av sådana inom ramen för miljöbalken – bidrog troligen också till att strafflatituden inte blev densamma som i de flesta andra straffbestämmelser i balken.

Det finns ingen anledning att bedöma straffvärdet av att underlåta att följa de förpliktelser som bestämmelsen omfattar enligt vårt förslag som lägre än straffvärdet av underlåtenhet att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller underlåtenhet att lämna viss central information till myndigheter. Överträdelser av de förpliktelser vi vill lyfta fram i 29 kap. 6 § har ett minst lika högt generellt straffvärde som brotten i 29 kap. 4 och 5 §§. Överträdelser av 29 kap. 6 § kan direkt leda till skador eller risker för skador på

¹⁰⁴ Otillåten miljöverksamhet, 29 kap. 4 §, och försvårande av miljökontroll, 29 kap. 5 §, har två års fängelse som maximistraff.

människor och miljön. Inte heller finns någon skillnad i straffvärde mellan överträdelser av 29 kap. 3 § och 29 kap. 6 §. När de mindre allvarliga överträdelserna förts bort från det straffbara området och en begränsning gjorts av de personer som omfattas av straffansvar finns ingen anledning att behålla en lägre straffskala än den som i dag gäller för brott enligt 29 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken. Strafflatituden bör därför även för detta brott vara böter eller fängelse i högst två år.

5.8.5 Inget undantag för ringa brott

Det straffbara området är genom våra förslag betydligt mindre än i dag. De gärningar som kan komma i fråga har preciserats och begränsats och de aktörer som kan fällas till ansvar är färre än för närvarande. En förutsättning för straffansvar är att en åtgärd som vidtagits eller en underlåtenhet är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas. Genom denna brottsförutsättning kan vissa icke straffvärda överträdelser sorteras bort. Vi bedömer att det inte behövs några ytterligare undantag från det straffbara området. Därför bör 29 kap. 6 § inte längre omfattas av undantaget för ringa brott i 29 kap. 11 § första stycket.

5.8.6 Förslaget innebär avkriminalisering

Om vårt förslag till ny lydelse av 29 kap. 6 § genomförs innebär det att många överträdelser som i dag omfattas av straffbestämmelsen avkriminaliseras. Genom att undanta överträdelser av regler om klassificering, överlämnande av information och märkning såvitt avser kemiska produkter från tillämpningsområdet för 29 kap. 3 § är endast de överträdelser av dessa förpliktelser som omfattas av 29 kap. 6 § straffbelagda. Andra överträdelser av märkningsregler än de vi nu föreslår bör vara straffbelagda i 29 kap. 6 § har vi ansett vara mindre allvarliga. De kan i vissa fall behöva sanktioneras, men det är tillräckligt att det sker genom miljöskattavgifter. Det kan t.ex. handla om överträdelser som begås av andra än dem som omfattas av straffbestämmelsen (se bilaga 3).

5.8.7 Märkning av genetiskt modifierade organismer och biotekniska organismer

Straffbestämmelsen i 29 kap. 6 § omfattar i dag även överträdelser av regler om märkning av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer och andra biotekniska organismer. Biotekniska organismer används endast i ett fåtal fall. Genetiskt modifierade organismer förekommer i begränsad omfattning. Den gentekniska verksamhet som förekommer omfattas till största delen av krav på förprovning. På den punkten finns en avgörande skillnad jämfört med vad som gäller för kemiska produkter. Behovet av straffsanktionerade märkningsregler på genteknikens område kan därför för närvarande inte jämföras med motsvarande behov för kemiska produkter. Det finns regler om märkning av genetiskt modifierade organismer i förordningen om utsättning av genetiskt modifierade organismer och i föreskrifter från centrala förvaltningsmyndigheter.¹⁰⁵ Av dessa kan inga likställas med de skyldigheter på kemikalieområdet som vi vill lyfta fram i förslaget till ny lydelse av 29 kap. 6 §. Straffbestämmelsen om bristfällig miljöinformation bör därför inte omfatta produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer eller andra biotekniska organismer.

Våra förslag ger dock utrymme för att straffsanktionera bristande märkning av sådana produkter och organismer i annan ordning. Märkning är en form av försiktighetsmått.¹⁰⁶ Eftersom överträdelser av föreskrifter om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet är straffsanktionerade i 29 kap. 8 § första stycket 18, täcks underlåtenhet att följa märkningskrav även av denna straffbestämmelse. I avsnitt 5.9 föreslår vi att straffansvar enligt denna bestämmelse kvarstår men begränsas till föreskrifter som meddelats av regeringen. Det är således möjligt för regeringen att utfärda regler om märkning av genetiskt modifierade organismer som blir straffsanktionerade. Krav på märkning av genetiskt modifierade organismer skall i vissa fall utformas som villkor i tillståndsbeslut.¹⁰⁷ Överträdelser av sådana kan vara straffsanktionerade som villkorsbrott.

Överträdelser som gäller biotekniska organismer omfattas av vårt förslag till ny lydelse av 29 kap. 3 §. Även denna bestämmelse

¹⁰⁵ 4 kap. 1 § förordningen om utsättning av genetiskt modifierade organismer.

¹⁰⁶ Se avsnitt 4.2.7.

¹⁰⁷ Se 3 kap. 17 § 5 förordningen om utsättning av genetiskt modifierade organismer.

omfattar underlåtenhet att vidta tillräckliga försiktighetsmått. Underlåtenhet att följa krav på märkning av biotekniska organismer täcks av denna straffbestämmelse.

Märkning och spårbarhet av genetiskt modifierade organismer enligt EG-förordning

Märkning av kemiska produkter syftar till att sända signaler till användare av produkten att den kan vara farlig och därför bör hanteras och användas på visst sätt. För genetiskt modifierade organismer finns en annan typ av märkningsregler. Genom EG-förordningen om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer m.m. ställs krav på att varor som innehåller genetiskt modifierade organismer skall vara märkta för att konsumenter skall kunna göra aktiva val av vilken typ av produkter de vill köpa. Kopplat till detta krav finns också föreskrifter om spårbarhet som går ut på att det skall vara möjligt att följa en genetiskt modifierad produkt bakåt i produktionskedjan och ta reda på var den kommer ifrån och hur den producerats. Detta är dock en annan typ av märkning än den märkning av kemiska produkter som regleras med stöd av miljöbalken. I den mån märkning av genetiskt modifierade organismer för att möjliggöra konsumenternas aktiva val skall straffsanktioneras bör det ske i en annan bestämmelse än 29 kap. 6 §.

5.9 29 kap. 8 §

Förslag

Till följd av förslag i tidigare avsnitt har mycket förts bort från straffbestämmelsen. Det som återstår görs tydligare och det straffbara området avgränsas till straffvärda överträdelse. Sådana överträdelse som även omfattas av straff enligt smugglingslagen förs bort.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § utgör en katalog som i dag innehåller 28 olika punkter. Innehållet täcker i princip hela balkens tillämpningsområde – här finns straffregler om naturvård, artskydd,

miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, förorenade områden, genteknik, kemikalier, avfall m.m. De fyra sista punkterna kriminaliserar vissa överträdelser av förpliktelser enligt EG-förordningar. Bestämmelsen är svåröverskådlig och omfattar både allvarliga och mindre allvarliga överträdelser.

Vi föreslår att de bestämmelser om områdesskydd som i dag regleras i 29 kap. 8 § förs över till en ny straffbestämmelse.¹⁰⁸ Även reglerna om artskydd föreslås flyttas och ges en egen brottsrubricering.¹⁰⁹

För att öka tydligheten i 29 kap. har vi velat föra samman sådana straffbestämmelser som har ett nära samband. T.ex. föreslås att alla bestämmelser om försiktighetsmått på kemikalieområdet skall straffsanktioneras i 29 kap. 3 §. De punkter i 8 § som rör kemikaliefrågor och som fortsatt bör vara straffsanktionerade flyttas därför dit.

Vi har också i möjligaste mån velat göra skillnad mellan brott mot miljön och brott mot kontrollsystemet. Därför föreslår vi att de bestämmelser som rör brott mot kontrollsystemet och som fortsatt bör omfattas av straff flyttats till sådana straffbestämmelser.

I 29 kap. 8 § finns straffbestämmelser för överträdelser som också är straffbara enligt smugglingslagen. Förfaranden som kan straffas enligt smugglingslagen skall inte leda till ansvar enligt miljöbalken.¹¹⁰ Sådana överträdelser bör därför tas bort ur miljöbalken.

Det har dock inte varit möjligt att i alla delar åstadkomma självständiga straffbestämmelser eller flytta nuvarande bestämmelser till andra straffbud där de sakligt hör hemma. En del bestämmelser bör behållas som blankettstraffbud i 29 kap. 8 §. Vi har dock minskat bestämmelsens omfång betydligt. Därmed har den blivit mer lättillgänglig och överskådlig.

I likhet med våra strävanden när det gäller övriga blankettstraffbud i 29 kap. vill vi göra det straffbara området tydligt och avgränsa det till de verkligt straffvärda överträdelserna. Vi föreslår därför att vissa bestämmelser helt förs bort från det straffbara området. De bestämmelser som kvarstår bör i vissa fall inskränkas så att icke straffvärda beteenden faller utanför tillämpningsområdet.

I ett fall förs en ny punkt in i bestämmelsen. Den avser sådana förbud mot fiske som kan meddelas med stöd av 28 kap. 13 § och

¹⁰⁸ Områdesskyddsbrott i 29 kap. 2 a § – se avsnitt 5.2.

¹⁰⁹ Artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § – se avsnitt 5.3.

¹¹⁰ 29 kap. 11 § andra stycket.

som för närvarande straffsanktioneras i 9 § första stycket 10. I avsnitt 5.10.1, punkt 10, kommenteras denna straffsanktion närmare och skälet till att den bör flyttas till 8 §.

5.9.1 Föreslagna ändringar punkt för punkt

Nedan kommenteras bestämmelserna punkt för punkt enligt den nuvarande lydelsen.

Punkt 1. I punkt 1 straffbeläggs överträdelser av föreskrifter för totalförsvaret meddelade med stöd av 1 kap. 5 § i vissa fall. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § ger regeringen rätt att, om det är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från balken. Vi ser ingen anledning att föreslå någon ändring av denna punkt.

Punkt 2–5. Samtliga dessa punkter gäller överträdelser av bestämmelser för områden som är skyddade enligt 7 kap. I avsnitt 5.2 har vi föreslagit en ny straffbestämmelse för skyddade områden med rubriceringen områdesskyddsbrott. Dessa punkter täcks av den bestämmelsen och bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 6. Med stöd av denna punkt kan den straffas som bryter mot bestämmelser om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde. Miljöskyddsområde inrättas enligt 7 kap. 19 § miljöbalken av regeringen. Inom ett sådant område kan enligt 7 kap. 20 § regeringen eller, efter delegation från regeringen, länsstyrelsen meddela bestämmelser om skyddsåtgärder, begränsningar eller försiktighetsmått. Två miljöskyddsområden har inrättats med stöd av motsvarande regler i miljöskyddslagen. De omfattar Ringsjön i Skåne samt Laholmsbukten. Inga miljöskyddsområden har inrättats enligt miljöbalken.

Vi har tidigare konstaterat att försiktighetsmått är ett vitt begrepp som omfattar bland annat både skyddsåtgärder och begränsningar.¹¹¹ De straffbara gärningarna i miljöskyddsområden kan bestämmas av regeringen eller länsstyrelsen och varierar från område till område. Regeringen eller länsstyrelsen fyller ut det straffbara området både genom att ange var skyddet gäller och vilka försiktighetsmått som skall vidtas.

Miljöskyddsområden kan inrättas när särskilda åtgärder krävs på grund av att ett område är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljökvalitetsnorm. Överträdelser av sådana bestämmelser

¹¹¹ Se avsnitt 4.2.7.

bör även fortsatt vara straffsanktionerade med fängelse i straffskalan. Dessa områden skiljer sig på ett avgörande sätt från de typer av områden som vi föreslår skall omfattas av den nya straffbestämmelsen i 2 a §; här handlar det inte om juvelerna i den svenska naturen utan om särskilt förorenade områden. Straffsanktionen av bestämmelser om miljöskyddsområden bör vara kvar i 8 §.

Inrättande av miljöskyddsområden kan komma att bli ett instrument för genomdrivande av miljökvalitetsnormer. Bestämmelserna kan därför komma att få ökad betydelse i framtiden.

I enlighet med våra ställningstaganden i avsnitt 4.3.2 bör endast föreskrifter som antagits av riksdagen eller regeringen omfattas av straffsanktion. För de nu befintliga miljöskyddsområdena bör inte denna förändring spela någon större roll. Vissa av föreskrifterna som antagits av länsstyrelser för Ringsjön och Laholmsbukten är sådana att de inte är lämpade att vara direkt straffsanktionerade. De flesta andra föreskrifter är numera överspelade. Antingen har tillsynsåtgärder gjort att föreskrifterna uppfyllts eller också finns väsentligen samma innehåll i förordningen om miljöhänsyn i jordbruket och i Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket¹¹². För de nu befintliga miljöskyddsområdena har det därför ingen större betydelse om föreskrifter från länsstyrelser inte längre är straffsanktionerade.

Vi föreslår således att överträdelser av föreskrifter i miljöskyddsområden fortsatt skall vara straffsanktionerade om regeringen meddelat föreskrifterna.

Punkt 7–8. Båda dessa punkter gäller överträdelser av bestämmelser för områden som är skyddade enligt 7 kap. I avsnitt 5.2 har vi föreslagit en ny straffbestämmelse för skyddade områden med rubriceringen områdesskyddsbrott. Dessa punkter täcks av den bestämmelsen och bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 9–11. Dessa punkter rör överträdelser av bestämmelser om artskydd. I avsnitt 5.3 har vi föreslagit en ny straffbestämmelse om artskydd med rubriceringen artskyddsbrott. Dessa punkter täcks av den bestämmelsen och bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 12. I punkt 12 regleras överträdelser av förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som meddelats med stöd av 9 kap. 4 §. Enligt denna bestämmelse kan regeringen meddela föreskrifter eller förbud för viss del av landet mot att släppa ut avloppsvatten,

¹¹² Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket.

fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar eller förbud mot att lägga upp fasta ämnen. Detta gäller om sådan verksamhet kan leda till att vattenområden, marken eller grundvattnet kan förorenas eller på annat sätt påverkas menligt. Sådana föreskrifter eller förbud får meddelas om det finns särskilda skäl med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Motsvarande bestämmelse med ett något snävare tillämpningsområde fanns tidigare i 8 § miljöskyddslagen. I förarbetena till miljöbalken sägs att bestämmelsen kan bli aktuell att använda t.ex. när det gäller att förbjuda utsläpp till en sjö som har betydelse för dricksvattenförsörjningen eller som innehåller för landet sällsynta eller särskilt värdefulla växt eller- djurarter.¹¹³ Såvitt vi kunnat finna har bestämmelsen i miljöskyddslagen kommit till användning i ett fall. Det är ett beslut av regeringen som gäller Torne träsk och källsjöar i Norrbottens län.¹¹⁴ Bestämmelsen i miljöbalken har inte använts.

Beslut enligt 9 kap. 4 § och dess föregångare i miljöskyddslagen kan tänkas utformas på olika sätt. Formuleringen av beslutet om Torne träsk gör att det blir mycket svårt att ingripa straffrättsligt mot överträdelser. Beslutet innebär förbud mot utsläpp över en viss nivå, nämligen den som förelåg vid beslutstillfället. Det betyder att genom beslutet har skapats en ”bubbla”, dvs. en högsta nivå, för utsläpp i Torne träsk. Om endast en person orsakar ett utsläpp som överskrider denna nivå kan straffansvar utkrävas. Denna situation framstår dock inte som realistisk. Det är snarare många små tillskott som skulle kunna medföra att nivån överskrids. Att i en sådan situation ålägga någon ett straffrättsligt ansvar framstår som främmande. Till saken hör också att regeringen medgivit en anläggning undantag utan att ange hur detta skall påverka den fastställda högsta nivån.

I praktiken har beslutet om Torne träsk fått en direkt styrande verkan på myndigheternas verksamhet; det påverkar möjligheterna att få tillstånd till verksamheter, bygglov för anläggningar och vilka villkor som ställs i samband med sådana prövningar. I Kiruna kommuns översiktsplan för år 2002 konstateras att man genom förbättrad reningsteknik fått ned utsläppen avsevärt i förhållande till 1974 års nivå och att det därmed finns utrymme att tillåta ytterligare exploatering i området.

Straffbestämmelsen kan således komma till användning i ytterst begränsad omfattning i dag. De överträdelser som skulle kunna

¹¹³ Prop. 1997/98:45 del 2 s.110.

¹¹⁴ Regeringens beslut 1974-06-28, Jo dnr 1299/72..

straffas med stöd av 29 kap. 8 § första stycket 12 bedömer vi vara sådana att ansvar med stor sannolikhet kan dömas ut även för andra brott i 29 kap. Det är då främst miljöbrott eller otillåten miljöverksamhet vi tänker på. Mycket lite talar för att punkt 12 kommer att få större betydelse i framtiden. Även om så skulle ske bör överträdelser även i sådana fall kunna fångas upp av de övriga straffbestämmelserna i 29 kap. Vi föreslår därför att denna punkt utgår.

Punkt 13. Punkt 13 i straffbestämmelsen reglerar överträdelser av föreskrifter om försiktighetsmått meddelade med stöd av 9 kap. 5 §. Bestämmelsen i 9 kap. 5 § ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet.

I straffbestämmelsen nämns endast ordet försiktighetsmått. Såväl skyddsåtgärder som förbud och begränsningar får anses ingå i begreppet försiktighetsmått. Vi menar att tillstånds- och anmälningsplikt inte omfattas av begreppet försiktighetsmått vid den restriktiva tolkning som måste göras då detta begrepp används i en straffbestämmelse.¹¹⁵

Föreskrifter om försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet får också utfärdas med stöd av 9 kap. 5 § för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om särskilda skäl finns kan regeringen delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till en annan myndighet. I praktiken har föreskrifter med stöd av 9 kap. 5 § i stor utsträckning kommit att användas för att införliva EG-direktiv i svensk rätt. I relativt stor utsträckning har införlivandet skett genom att föreskrifter utfärdats av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har till regeringen redovisat ett tiotal föreskrifter som sannolikt är meddelade med stöd av 9 kap. 5 §.¹¹⁶ I dessa föreskrifter finns ca 100 bestämmelser som i dag antas vara straffsanktionerade genom 29 kap. 8 § första stycket 13.¹¹⁷ Inga andra förvaltningsmyndigheter synes ha utfärdat bestämmelser med stöd av 9 kap. 5 §.

I dag finns det endast såvitt vi kunnat se två bestämmelser som regeringen utfärdat med stöd av 9 kap. 5 § som riktar sig till

¹¹⁵ Se avsnitt 4.2.7 för en diskussion om begreppet försiktighetsmått.

¹¹⁶ Eftersom regeringen inte anger vilket bemyndigande den stödjer sina förordningsbestämmelser på, går det inte att med säkerhet ange bemyndigandestöd i balken för föreskrifter meddelade av myndigheter på lägre nivå. Vi anser att regeringen bör ange bemyndigandestöd i förordningar som meddelas med stöd av balken, se avsnitt 4.2.4.

¹¹⁷ Se Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringens beslut 2002-06-27, dnr M2002/2283/R.

enskilda. Det är 12 och 16 §§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ingen av dessa regler kan anses så central och straffvärd att den motiverar straff. Däremot bör en del av de regler som Naturvårdsverket utfärdat med stöd av bemyndigandet och som avser implementering av EG-direktiv omfattas av straffansvar. I enlighet med våra ställningstaganden i avsnitt 4.3.2 bör endast föreskrifter som antagits av riksdagen eller regeringen vara straffsanktionerade. De föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 5 § som bör vara straffsanktionerade bör därför föras in i regeringsförordning.

Det straffbara området i punkt 13 är vidsträckt. Alla bestämmelser om försiktighetsmått meddelade med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § omfattas i dag. En sådan typ av kriminalisering är inte lämplig ur flera aspekter. Den bakbinder regeringen; alla regler om försiktighetsmått som regeringen antar med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § blir direkt straffsanktionerade. Dessutom är det inte lämpligt att alla de regler som kan komma att meddelas av regeringen till följd av EG-direktiv blir straffsanktionerade. Bland de bestämmelser som utfärdats av Naturvårdsverket till följd av EG-direktiv med stöd av 9 kap. 5 § finns exempel på föreskrifter som är alltför otydligt formulerade för att vara straffsanktionerade. Att begränsa det straffbara området genom att använda någon annan avgränsning än termen ”försiktighetsmått” har vi inte funnit möjligt. För att regeringen nu och i framtiden skall kunna avgränsa det straffbara området till de bestämmelser som innehåller tydliga förpliktelser, föreslår vi att regeringen särskilt skall ange vilka regler som antagits med stöd av 9 kap. 5 § som skall vara straffsanktionerade.

Punkt 14. I denna punkt föreskrivs straff för den som bryter mot inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §.

Om ett område blir så förorenat att det medför risker för människors hälsa eller miljön i fall inte särskilda åtgärder vidtas, kan miljöriskområde inrättas av länsstyrelsen enligt 10 kap. 10 § miljöbalken. Syftet är i första hand att skydda omgivningarna, människor och djur från att skadas på grund av en förorening. I beslutet skall enligt 10 kap. 12 § även anges vilka inskränkningar i markanvändningen som skall gälla eller om några åtgärder som markägare eller andra kan vidta skall vara förenade med villkor eller anmälningsplikt. Vad som gäller i ett miljöriskområde varierar således från fall till fall. Det straffbara området bestäms både vad

gäller geografisk utbredning och vilka typer av åtgärder som straffsanktioneras av länsstyrelse. Hittills har inga miljöriskområden inrättats.

Bestämmelser som meddelas med stöd av 10 kap. 12 § kan endast omfatta beslut i enskilda fall; beslutsrätten är i lagbestämmelsen delegerad direkt till länsstyrelse vilket inte är möjligt när det gäller normgivning.¹¹⁸ Det innebär att beslut som meddelas med stöd av bestämmelsen får tolkas som riktade endast till den avgränsade krets av personer som utgörs främst av fastighetsägare, nyttjanderättshavare och andra personer med särskild rätt till fast egendom inom ett begränsat geografiskt område. Till skillnad från skyddade områden enligt 7 kap. finns ingen möjlighet att meddela ordningsföreskrifter för allmänheten med stöd av 7 kap. 30 § för miljöriskområden.

Beslut om vad som skall gälla i ett miljöriskområde kan förväntas vid svåra fall av förorening med stora risker för människors hälsa och miljön. Överträdelser av sådana beslut kan vara allvarliga. Det finns därför skäl att behålla straffsanktionen för dessa överträdelser. Som anförs i avsnitt 4.3.4 bör överträdelser av sådana beslut förbli straffsanktionerade trots att besluten fattats av länsstyrelse.

När det gäller anmälningsskyldighet i miljöriskområde har vi föreslagit att den skall straffsanktioneras genom bestämmelser i 29 kap. 4 §.¹¹⁹ Straffansvar för överträdelser av inskränkningar eller villkor som meddelats för miljöskyddsområde bör således kvarstå i 8 §.

Punkt 15. I denna punkt straffsanktioneras skyldighet att underhålla en vattenanläggning. Sådan skyldighet följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket och 21 § första stycket. Underhållsskyldigheten för vattenanläggningar är väsentlig inte minst från säkerhetssynpunkt och bör förbli straffsanktionerad. Straffbestämmelsen är tillräckligt tydligt avgränsad och ingen ändring föreslås i dess ordalydelse.

Punkt 16. Denna punkt rör förbud att inom sex veckor från att anmälan för samråd gjorts påbörja en verksamhet eller en åtgärd som kan leda till att naturmiljön förändras väsentligt. Ett sådant förbud gäller enligt bestämmelser i 12 kap. 6 § tredje stycket. Vi har i avsnitt 5.5.5 föreslagit att denna straffregel skall föras över till 29 kap. 4 §. Denna punkt bör därför utgå ur 8 §.

¹¹⁸ Se avsnitt 4.2.1 och kapitel 10.

¹¹⁹ Se avsnitt 5.5. och författningskommentaren till 29 kap. 4 §.

Punkt 17. Denna punkt rör också 12 kap. 6 §. Den avser vissa beslut i enskilda fall. Efter en anmälan för samråd kan tillsynsmyndigheten besluta att en verksamhet eller åtgärd som väsentligen kan förändra naturmiljön inte får påbörjas eller vidtas alls. Sådana beslut kan meddelas med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket.

Förbuden mot att påbörja verksamhet eller åtgärd kan vara av stor betydelse för naturvärden. Om besluten inte följs kan det innebära att naturvärden skadas som sedan inte går att återställa. Den enskilde har genom beslutet fått klart för sig vad som gäller och det torde därför vara tydligt vad som omfattas av straffansvar. Besluten fattas av andra än riksdag och regering. Som anförs i avsnitt 4.3.4 bör dessa beslut förbli straffsanktionerade trots att besluten fattas av myndigheter under regeringen.

Punkt 18. I denna punkt anges vad som är brottsligt i vissa avseenden när det gäller genteknisk verksamhet. Det straffbara området bör avgränsas till att omfatta endast föreskrifter meddelade av regeringen. En sådan avgränsning är dock inte tillräckligt för att endast tydliga och klart avgränsade förpliktelser skall omfattas av straff. De båda regeringsförordningarna på området innehåller bestämmelser om utredning och försiktighetsmått som är alltför omfattande och otydliga för att vara straffsanktionerade. Regeringen bör därför ges möjlighet att särskilt ange vad som skall vara straffsanktionerat när det gäller utredning och försiktighetsmått för genetiskt modifierade organismer.

För närvarande omfattas underlåtenhet att följa bestämmelser om märkning av genetiskt modifierade organismer av straffbestämmelsen i 29 kap. 6 § om bristfällig miljöinformation. Märkning är en form av försiktighetsmått.¹²⁰ Därmed är brott mot märkningsregler också straffbara enligt punkten 18. Enligt vårt förslag kommer överträdelser av märkningsregler för genetiskt modifierade organismer inte att omfattas av 29 kap. 6 §. I den mån regeringen utfärdar regler om krav på märkning kan sådana regler bli straffsanktionerade genom denna punkt.

Punkt 19–20. Dessa punkter rör förbud i vissa specifika fall på kemikalieområdet. För att hålla straffbestämmelser om kemikalier mer samlade föreslår vi att dessa punkter förs över och regleras i ett nytt andra stycke i straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering, 29 kap. 3 § - se avsnitt 5.4. Dessa punkter bör därför utgå ur 8 §.

¹²⁰ Se avsnitt 4.2.7.

Punkt 21–23. I dessa punkter straffbeläggs överträdelse av föreskrifter på kemikalieområdet. Vi har i avsnitt 5.4 föreslagit att straffvärda överträdelse skall omfattas av ansvar enligt 29 kap. 3 §. Punkterna bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 24. Enligt 15 kap. 31 § är det förbjudet att dumpa avfall i havet eller förbränna avfall till havs. Reglerna i 15 kap. 31 § har samband med konventioner som reglerar bland annat dessa frågor. De ställer krav på att åtgärder skall vidtas för att förhindra och bestraffa beteenden som strider mot konventionerna. Genom punkt 24 straffsanktioneras förbudet i 15 kap. 31 §. Vi ser ingen anledning att ändra straffbestämmelsen och anser att den bör finnas kvar i 8 §.

Punkt 25. I bestämmelsen straffbeläggs till en början vissa överträdelse av EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier. Det gäller skyldighet att göra anmälan och att lämna uppgifter.

Den överträdelse av anmälningsskyldighet som en enskild kan göra sig skyldig till enligt förordningen är att exportera en kemikalie utan att ha gjort anmälan. En sådan överträdelse är straffbar enligt smugglingslagen. Om ett förfarande kan medföra ansvar enligt smugglingslagen skall inte miljöbalkens straffbestämmelse tillämpas.¹²¹ Det finns därför ingen anledning att behålla särskilda regler om underlåtenhet att göra anmälan enligt förordningen i miljöbalken.

I EG-förordningen finns endast en uppgiftsskyldighet för enskilda som är tillräckligt klar och entydig för att överträdelse skall kunna vara straffsanktionerade. Det gäller artikel 9.1 som föreskriver skyldighet för vissa verksamhetsutövare som är kända av myndigheterna att vid en viss given tidpunkt lämna uppgifter om de kemikalier som förordningen omfattar. Uppgiftsskyldighetens utformning är sådan att den typiskt sett är väl lämpad att sanktioneras med miljöskattavgift.¹²² Det finns därför ingen anledning att behålla straffbestämmelse för underlåtenhet att lämna dessa uppgifter. Om oriktiga uppgifter lämnas omfattas det av vårt förslag till ny lydelse av 29 kap. 5 § tredje stycket.¹²³

I den nya EG-förordningen föreskrivs vissa viktiga och straffvärda skyldigheter vad gäller märkning och lämnande av säker-

¹²¹ 29 kap. 11 § andra stycket.

¹²² Om miljöskattavgift införs faller det sig naturligt att den myndighet som blir utsedd nationell myndighet enligt EG-förordningen också blir tillsynsmyndighet och därmed kan besluta om miljöskattavgift.

¹²³ Se avsnitt 5.7.4.

hetsdatablad vid export till tredje land. Underlåtenhet att följa dessa skyldigheter bör omfattas av straffansvar. Detta bör regleras straffrättsligt tillsammans med andra överträdelse av samma slag. Vi föreslår därför att underlåtenhet att följa EG-förordningens krav i dessa avseenden omfattas av straffansvaret i 29 kap. 6 § om bristfällig miljöinformation.¹²⁴

I övrigt har vi inte kunnat finna några förpliktelser i EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier som bör omfattas av straffsanktion.

I punkten 25 straffbeläggs även skyldighet att lämna uppgifter enligt EG-förordningen om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen. I denna EG-förordning förpliktas tillverkare och importörer att till kommissionen och i vissa fall till den medlemsstat där de är verksamma redovisa uppgifter om ämnen som de framställt eller importerat. Eftersom den tid inom vilken redovisningarna skulle ske enligt EG-förordningen har passerats, handlar det numera om skyldighet att inkomma med uppdateringar. Denna typ av uppgiftsskyldigheter förefaller i och för sig väl lämpade att sanktionera med miljöstraffsavgift. Det kan emellertid ifrågasättas vilken betydelse bestämmelserna har i dag i den praktiska tillämpningen. Bestämmelserna träffar under alla omständigheter ett fåtal företag som är verksamma i Sverige. Vi lämnar därför inte förslag till att miljöstraffsavgifter skall införas i dessa fall.

Mot bakgrund av det anförda finns inget behov att behålla denna punkt i straffbestämmelsen.

Punkt 26. Denna bestämmelse straffbelägger vissa överträdelse av EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Det gäller överträdelse av förbud och skyldigheter att lämna uppgifter. Vi har i avsnitt 5.4 föreslagit att straffvärda överträdelse av förbud enligt förordningen skall omfattas av ansvar enligt 29 kap. 3 §.

När det gäller uppgiftsskyldighet är det såvitt vi kunnat finna uppgiftsskyldigheten i artikel 19 som är avsedd att omfattas med dagens straffansvar. Det gäller en skyldighet för vissa verksamhetsutövare som är kända av myndigheterna att vid en viss given tidpunkt lämna uppgifter om de kontrollerade ämnen som förordningen omfattar. Uppgiftsskyldigheten är angelägen – den gör det möjligt att följa upp hur stora mängder ozonnedbrytande ämnen som produceras och används och att systemet för utfasning av

¹²⁴ Se avsnitt 5.8.

sådana ämnen och förbud följs. Uppgiftsskyldighetens utformning är sådan att den typiskt sett är väl lämpad att sanktioneras med miljöstraffavgift.¹²⁵ Det faller sig naturligt att Naturvårdsverket, som är den behöriga myndighet som avses i EG-förordningen, blir beslutande myndighet för en sådan miljöstraffavgift. Eftersom Naturvårdsverket i dag inte är tillsynsmyndighet och därmed inte kan besluta om miljöstraffavgift föreslår vi att ett tillsynsansvar införs för verket i dessa delar.

Vi föreslår således att straff bör avskaffas för underlåtenhet att lämna uppgifter enligt EG-förordningen. Till följd av detta och att förbuden förs över till 29 kap. 3 § finns inget behov av straffsanktion i 29 kap. 8 §. Denna punkt bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 27. I punkten straffbeläggs att inte följa bestämmelserna om transport i EG-förordningen om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. De bestämmelser i EG-förordningen som nu är straffsanktionerade i miljöbalken rör transporter av avfall in i eller ut ur landet. Alla överträdelse av bestämmelserna i förordningen omfattas därmed av straff enligt smugglingslagen. Om ett förfarande kan medföra ansvar enligt smugglingslagen skall inte miljöbalkens straffbestämmelser tillämpas.¹²⁶ Det finns därför ingen anledning att behålla särskilda regler om transport av avfall enligt denna EG-förordning i miljöbalken. Denna punkt bör därför utgå ur 8 §.

Punkt 28. Denna punkt straffbelägger vissa förfaranden som strider mot EG:s CITES-förordning. Som vi föreslår i avsnitt 5.3 bör dessa överträdelse föras över till den nya straffbestämmelsen i 29 kap. 2 b §. Denna punkt bör därför utgå ur 8 §.

¹²⁵ Jämför avsnitt 5.7.3.

¹²⁶ 29 kap. 11 § andra stycket.

5.10 29 kap. 9 §

Förslag

- Straffskalan i 29 kap. 9 § ändras och bestämmelsen görs om till ett rent bötesbrott.
- De överträdelser som har ett sådant straffvärde att fängelse bör kunna komma i fråga som påföljd flyttas till andra straffbestämmelser.
- Det som återstår i 9 § är överträdelser som inte är lämpliga att sanktionera med miljöstraffavgift eller andra tillsynsåtgärder och som inte bör lämnas helt osanktionerade.
- De överträdelser som kvarstår i bestämmelsen görs tydliga och det straffbara området avgränsas till straffvärda överträdelser.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § utgör liksom den i 29 kap. 8 § en katalog av blankettstraffbud och innehåller 11 punkter. Gemensamt för samtliga är att de har bedömts ha lägre straffvärde än övriga straffbestämmelser i kapitlet. Strafflatituden omfattar böter eller fängelse i högst sex månader.

Det är motiverat att ha en straffbestämmelse i 29 kap. med lägre maximistraff än övriga straffstadganden. En sådan regel behöver dock inte nödvändigtvis ha fängelse i straffskalan. Det finns ett behov av en straffbestämmelse med endast böter i straffskalan i 29 kap., t.ex. vid mindre allvarliga förseelser som i och för sig inte är allvarligare än att de skulle kunna sanktioneras med miljöstraffavgift, men där detta av någon anledning inte är lämpligt. Miljöstraffavgift förutsätter bland annat att det är enkelt att avgöra om en överträdelse skett. Går inte det och finns ett behov av andra sanktioner än sedvanliga tillsynsåtgärder kan en straffsanktion med enbart böter i straffskalan vara lämplig. Ett rent bötesbrott får också betydelse vid straffsanktion av vissa föreskrifter eller beslut meddelade av andra än riksdag och regering, såsom kommuner. Straffbestämmelser avseende kommunala föreskrifter eller beslut bör inte kunna föranleda fängelsestraff.¹²⁷ Vi föreslår därför att fängelse tas bort från straffskalan i 29 kap. 9 §.

¹²⁷ Se avsnitt 4.3.

Vissa överträdelser som nu regleras i bestämmelsen bör kunna föranleda fängelsestraff i allvarliga fall. Sådana överträdelser bör därför flyttas till andra bestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

I likhet med våra strävanden när det gäller övriga blankettstraffbud i 29 kap. vill vi göra det straffbara området tydligt och avgränsa det till de verkligt straffvärda överträdelserna. Vissa överträdelser bör helt eller delvis föras bort från det straffbara området. En del av detta kan sanktioneras med miljöstraffavgift, andra överträdelser kan beivras inom ramen för den sedvanliga tillsynen.

5.10.1 Föreslagna ändringar punkt för punkt

Nedan kommenteras bestämmelserna punkt för punkt i den nuvarande lydelsen.

Punkt 1. I punkt 1 straffbeläggs överträdelser av föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 7 kap. 30 §. Som föreslagits i avsnitt 5.2 anser vi att en ny bestämmelse om områdes-skyddsbrott bör införas. Denna punkt kommer att omfattas av den bestämmelsen och bör därför utgå ur 9 §.

Punkt 2. Bestämmelsen straffbelägger överträdelser av "föreskrifter om förbud mot djurhållning som meddelats med stöd av 9 kap. 11 §". I 9 kap. 11 §, som är en bemyndiganderegulering, ges regeringen möjlighet att utfärda föreskrifter om tillståndsplikt för djurhållning inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser. Regeringen får överlåta denna rätt att meddela föreskrifter till kommunerna. I 39 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har regeringen delegerat föreskriftsrätten vidare till kommunerna. Det som kan utfärdas med stöd av 9 kap. 11 § är alltså regler om tillståndsplikt och det brott som någon kan göra sig skyldig till är brott mot tillståndsplikt. För dessa överträdelser gäller således även straffansvar enligt nuvarande 29 kap. 4 § första stycket.

Syftet med tillståndsplikt för att hålla djur i dessa bestämmelser är att skydda människors hälsa. Denna typ av tillståndsplikt är inte så central för skyddet av hälsa och miljö att den måste vara sanktionerad genom straff. Det finns möjlighet för tillsynsmyndigheter att stävja olämplig djurhållning med förelägganden och förbud. Överträdelser skulle också kunna beivras med miljöstraffavgift. Vi föreslår därför att denna punkt utgår ur 9 §.

Punkt 3. Genom bestämmelsen straffbeläggs alla överträdelser av föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken. Detta bemyndigande hade tidigare en motsvarighet i 13 § hälsoskyddslagen.

Utöver denna bemyndiganderegeln har en hel rad andra bestämmelser förts över från hälsoskyddslagen till 9 kap. respektive från hälsoskyddsförordningen till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I 9 kap. finns även andra bemyndiganden varav några tidigare hade motsvarigheter i miljöskyddslagen. När man skall avgöra vilket bemyndigande som bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd baseras på har naturligtvis denna historik stor betydelse. Vi utgår ifrån att den övervägande delen av de bestämmelser som tidigare fanns i hälsoskyddsförordningen skall anses baseras på bemyndigandet i 9 kap. 12 §. I avsnitt 5.5.4 har vi redovisat vår syn på vilka bemyndiganden de förprövningsplikter som finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall anses baserade på.

Av de regler som kan medföra förpliktelser för enskilda i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får 17 och 33–41 §§ anses vara meddelade med stöd av 9 kap. 12 §. Dessa regler eller i förekommande fall de regler som meddelats med stöd av dem omfattas av straffregeln i punkt 3.

Vi bedömer att behovet av straff inom hälsoområdet är mycket begränsat. Vissa av förpliktelserna är sådana att det framstår som främmande att utkräva straffansvar. Som exempel kan nämnas 35 § i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som föreskriver att det skall finnas tillräckligt med toaletter i eller i anslutning till byggnader där människor vistas under en längre tid. Förpliktelsen i denna bestämmelse är alltför vagt utformad för att kunna läggas till grund för en straffbestämmelse. Det är också en typ av regel där efterlevnaden bäst följs upp genom tillsyn. Överträdelser av de bestämmelser som redovisats ovan bör inte omfattas av straff. De flesta skyldigheter kan sanktioneras på annat sätt, antingen med miljöskaktionsavgifter eller i övrigt inom ramen för tillsyn.

I två avseenden finns dock skäl att göra en annan bedömning. Överträdelser av föreskrifter om tomgångskörning och överträdelser av beslut om begränsningar av eller villkor för gatumusik kan inte lämpligen sanktioneras på annat sätt än med straff. Överträdelser kan i båda fallen medföra störningar för människors hälsa eller miljön som inte bör tolereras. Ingripanden av rättsväsendet

kan vara nödvändiga. Om den straffbara gärningen beskrivs tydligt och väl avgränsat i lagtext bör det kunna godtas att kommuner fyller ut det straffbara området genom att ange var och i vilka avseenden inskränkningar gäller. Böter är en tillräcklig påföljd för sådana överträdelser. Med hänsyn till att det är kommuner som meddelar dessa föreskrifter eller beslut bör inte fängelse förekomma i straffskalan. Vi föreslår därför att överträdelser av föreskrifter eller beslut om tomgångskörning eller om gatumusik fortsatt bör omfattas av straff i 9 §. Andra överträdelser av bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 12 § bör utgå ur 9 §.

Punkt 4. I denna punkt straffsanktioneras skyldigheten att anmäla vissa arbeten som kan påverka fisket. Vid rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp behöver tillstånd inte sökas. Däremot skall sådana arbeten anmälas om de kan leda till att fisket skadas. Det framgår av 11 kap. 15 § miljöbalken.

Regeln om anmälningsplikt finns för att fånga upp sådana åtgärder som skulle kunna medföra skador men som myndigheterna inte får kännedom om eftersom de undantagits från tillståndsplikten. Rensningar av vattendrag kan, beroende på val av metoder och tid för åtgärderna och dessas omfattning, påverka fisket i varierande grad. En rensning som sker under den tid vandringsfisk går upp i ett vattendrag för lek eller i områden där rom har lagts kan allvarligt skada fiskbestånden. Om skador på fisket riskerar att uppkomma kan myndigheterna behöva påverka verksamheten trots att den inte skall tillståndsprövas. Anmälningsskyldigheten fyller därför en viktig funktion. Skyddsåtgärder för att minimera dessa skador kan behöva meddelas. Med hänsyn till myndigheternas behov av att kunna ingripa och de skador som kan uppkomma finns ingen anledning att se annorlunda på denna anmälningsplikt än anmälningsplikten för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket. Denna punkt bör därför flyttas till 29 kap. 4 §.

Punkt 5. I denna punkt är straffbelagt att bryta mot föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken. Regler meddelade med stöd av 12 kap. 8 § som riktar sig till enskilda finns endast i föreskrifter från Jordbruksverket. De innehåller bestämmelser som syftar till att förhindra att natur- och kulturvärden i jordbruket förstörs.¹²⁸

¹²⁸ Se 5-7 och 9-13 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket.

Jordbruksverket har pekat på att det finns skäl att se över föreskrifterna. Jordbruksverket har väckt tanken att förpliktelserna i verkets föreskrifter skulle kunna föras in som anmälningsskyldiga verksamheter enligt föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 6 § andra stycket. Redan i dag kan anmälningsplikt enligt 12 kap. 6 § aktualiseras för sådana förfaranden som medför överträdelser av de aktuella föreskrifterna. Överträdelser är i viss utsträckning således redan straffsanktionerade genom 29 kap. 4 § miljöbalken. I övrigt anser vi inte att straffsanktionen är motiverad. Vi föreslår därför att punkten 5 utgår.

Punkt 6. I denna punkt straffbeläggs den som bryter mot ”föreskrift om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 10 §”. Av bemyndigandet i 12 kap. 10 § framgår att utrymme finns att utöver regler om begränsningar av djurantal också meddela föreskrifter om försiktighetsmått för gödselhantering och om växtodling. Bestämmelser meddelade med stöd av bemyndigandet finns i dag i 6, 7, och 11 §§ i förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. Dessa bestämmelser, som således är straffsanktionerade, handlar om lagring av gödsel och krav på att åkermark skall vara höst- eller vinterbevuxen.

Därutöver har Jordbruksverket utfärdat regler med stöd av samma bemyndigande.¹²⁹ Dessa omfattas också av straffbestämmelsen. I de bestämmelserna regleras vilka mängder gödsel som får spridas och formerna för spridning. Dessutom finns bestämmelser som sätter en gräns för hur många djur ett jordbruksföretag får ha i förhållande till den mark som finns tillgänglig för att sprida djurens gödsel.

Bestämmelserna i förordningen och föreskrifterna har tillkommit för att förhindra negativ miljöpåverkan genom de växtnäringens förluster som sker till följd av spridning av gödsel. Övergödning av hav och vattendrag är ett allvarligt miljöproblem. Om spridande av gödsel i ett enskilt fall medför sådan risk för skada eller annan betydande olägenhet att förutsättningarna för miljöbrott är uppfyllda bör ansvar i första hand dömas ut för detta brott. Påföljden kan då bestämmas till fängelse om det skulle vara påkallat. Att gödsla i strid med föreskrifterna kan inte anses utgöra någon beprövad metod inom jordbruket som undantar från ansvar i miljöbrottsbestämmelsen.

¹²⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket.

Det kan finnas skäl att mer precist styra beteenden genom preciserade föreskrifter och därmed i tid förebygga de risker som kan uppkomma. Det är därför viktigt att även föreskrifter som de nu aktuella är direkt sanktionerade. Bestämmelserna om spridning av gödsel innehåller för många inslag av bedömningar för att vara lämpade att sanktionera med miljöstraffavgift. Överträdelserna har också ett sådant straffvärde att det är motiverat att behålla straff. Straffvärdet för dessa överträdelser är dock inte, om inte förutsättningarna för miljöbrott är uppfyllda, sådant att fängelse behövs i straffskalan.

I enlighet med våra tidigare ställningstaganden bör föreskrifter som är straffsanktionerade utfärdas av riksdag eller regering (se avsnitt 4.3). De av Jordbruksverkets nuvarande föreskrifter om spridande av gödsel som bör omfattas av straffansvar bör därför föras in i regeringsförordningen. I Jordbruksverkets föreskrifter finns vissa bestämmelser om gödselspridning som inte är tillräckligt precisa eller av annat skäl är olämpliga att direkt straffsanktionera. Regler om att gödselmängden skall beräknas utifrån en rad olika faktorer som mark, lutning, jordart m.m. samt att inte mer gödsel skall spridas än vad som antas motsvara grödans kvävebehov, är exempel på sådana föreskrifter. Regler om att gödselmedel inte får spridas under viss tid eller att det skall brukas ned inom viss tid bör däremot kunna omfattas av straffsanktion.

Föreskrifter om annat än spridande av gödsel, t.ex. om krav på utrymme för lagring av stallgödsel, krav på höst- eller vinterbevuxen åkermark samt bestämmelser om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, kan sanktioneras med miljöstraffavgift.¹³⁰

Straff bör således behållas endast för föreskrifter om spridande av gödsel meddelade av regeringen med stöd av 12 kap. 10 §.

Punkt 7. Den som bryter mot förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 § genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall skall dömas enligt denna punkt.

I 15 kap. 21 § finns i första stycket ett förbud för annan än kommun att ta befattning med transport av sådant avfall som skall transporteras av kommunen. Det är straffbelagt att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall som skall transporteras av kommunen. Man brukar tala om att kommunen har ett transportmonopol när det gäller vissa avfalls-

¹³⁰ Se bilaga 3, A 7-9.

slag. Vad som skall transporteras av kommunen framgår av 15 kap. 8 §, av bestämmelser utfärdade av regeringen och av kommunernas renhållningsordningar. Utgångspunkten är att allt hushållsavfall utom sådant som omfattas av producentansvar, skall transporteras bort av kommunen. Dessutom kan regeringen eller kommunen föreskriva att även annat avfall än hushållsavfall skall transporteras av kommunen. Det straffbara området kan således utökas av regeringen eller kommunen genom beslut att införa kommunalt transportmonopol även för annat än hushållsavfall.

Straff bör behållas för den som i strid med kommunens transportmonopol transporterar avfall. Det är tillräckligt att endast ha böter som påföljd.

Att kommunen kan påverka det straffbara området kan godtas med hänsyn till att det endast är fråga om en straffbestämmelse med böter i straffskalan.

Straffregeln innefattar även överträdelser av föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 §. Detta är troligen en felaktig formulering. Förmodligen är avsikten att straffregeln skall täcka föreskrifter som meddelats med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket. Där finns en delegationsregel som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter som rör transport av avfall som omfattas av producentansvar. Regeringen får föreskriva att inte någon annan än producenten eller den producenten anlitar för ändamålet får ta befattning med transporten. Detta har skett i 6 a § förordningen om producentansvar för förpackningar och 6 a § förordningen om producentansvar för returpapper.

När det gäller föreskrifter om transport av avfall som omfattas av producentansvar bör endast sådana föreskrifter som meddelats av regeringen omfattas av straffansvar. Det är tillräckligt med endast böter i straffskalan. Vi föreslår också att punkten ändras så att en tydligare distinktion görs mellan överträdelser av kommunens respektive producenters transportmonopol.

Punkt 8. I bestämmelsen är straffsanktionerat att bryta mot föreskrifter om borttransport meddelade med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 miljöbalken. I detta bemyndigande föreskrivs att om det behövs av hälso- eller miljöskäl får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall skall lämna det för borttransport till den som innehar tillstånd till transportverksamhet eller är anmäld hos föreskriven myndighet.

Någon föreskrift om skyldighet att lämna avfall endast till den som har tillstånd eller är anmäld förefaller inte finnas i avfallsförordningen. Den föreskrift som närmast omfattas av straffsanktionen i 29 kap. 9 § första stycket 8 är 39 § avfallsförordningen som föreskriver skyldighet att kontrollera att transportör har tillstånd eller är anmäld. I samband med översyn av avfallsregleringen bör frågan om utformningen av bland annat denna bestämmelse i avfallsförordningen ses över.

Reglerna om vilka slag av avfallstransporter som kräver tillstånd har vi kommenterat i avsnitt 5.5.7.

Det är endast den som bedriver yrkesmässig verksamhet som kan drabbas av straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen omfattar hantering av annat avfall än hushållsavfall som uppkommit i den yrkesmässiga verksamheten. Det som utgör överträdelsen är att lämna sådant avfall som bara får transporteras av den som har tillstånd eller gjort anmälan till någon som inte har tillstånd eller inte gjort anmälan. Det betyder att den som själv transporterar bort avfall i de fall transporten kräver tillstånd eller anmälan utan att ha skaffat tillstånd eller gjort anmälan inte gör sig skyldig till brott enligt denna bestämmelse.

Stark kritik har riktats mot reglerna om transport av avfall. Det har påpekats att tillstånd och anmälan krävs i alltför många bagatellartade fall och att den nedre gränsen bör höjas. Dessa problem rör dock inte primärt straffreglerna även om det får direkt genomslag även straffrättsligt. Det är i första hand de grundläggande reglerna om tillståndsplikt och anmälningsplikt som behöver ses över.¹³¹

För att motverka att skadligt avfall tas om hand på ett felaktigt sätt bör straff behållas. Det är inte nödvändigt att kunna döma till fängelse för de överträdelser som nu är aktuella. Det bör klart framgå av straffbestämmelsen vilken gärning som omfattas. Vi föreslår således att straffbestämmelsen förtydligas så att det straffbara förfarandet framgår klarare än i dag.

Den omfattande anmälningsplikten som följer av avfallsförordningen kan i vissa fall medföra orimliga krav på enskilda. Från miljösynpunkt är det viktigast att tillståndsplikten inte kringgås. Vi föreslår därför att straff behålls för överträdelser som går ut på att avfall lämnas till någon som inte har tillstånd när tillståndsplikt föreskrivits av regeringen.

¹³¹ Se även avsnitt 5.5.7 samt 7.2.

Punkt 9. Bestämmelsen föreskriver straff för överträdelser av vissa villkor för vilthägn.

Enligt 12 kap. 11 § miljöbalken är det tillståndspliktigt att uppföra vilthägn. Vi har föreslagit att överträdelser av denna tillståndsplikt inte skall omfattas av straffansvar enligt 29 kap. 4 §. Däremot kan miljöstraffsavgift vara en lämplig sanktion (se bilaga 3, B 8).

Om tillstånd till vilthägn meddelas kan det enligt 16 kap. 2 § andra stycket förenas med villkor. Överträdelser av sådana villkor är straffsanktionerade enligt nuvarande 29 kap. 4 § andra stycket och kommer också att omfattas av straff enligt den nya bestämmelsen om villkorsbrott som vi föreslår. I vissa situationer kan villkor som meddelats omprövas. Förutsättningarna för att omprövningar skall komma till stånd anges i 24 kap. 5 §. Även överträdelser av villkor som tillkommit efter en sådan omprövning kan straffas som villkorsbrott. Det som regleras i punkten 9 är en annan typ av villkor än sådana som tillkommit direkt vid tillståndsprövningen eller efter omprövning enligt 24 kap. 5 §. I 24 kap. 12 § finns en särskild omprövningsliknande regel just för vilthägn. Kraven för att nya eller ändrade villkor skall få beslutas är annorlunda formulerade än för omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 §; det är lättare för myndigheterna att få till stånd en ändring av villkoren enligt 24 kap. 12 § än enligt 5 §. Punkt 9 straffsanktionerar överträdelser av villkor enligt 24 kap. 12 §.

Tillämpningsområdet för straffregeln i punkt 9 är utomordentligt litet. Straffvärdet av överträdelser av sådana villkor är typiskt sett inte sådant att ett straffstadgande oundgängligen krävs. I de fall någon inte följer villkor som meddelats med stöd av 24 kap. 12 § finns de sedvanliga tillsynsverktygen att tillgå, t.ex. förelägganden som kan förenas med vite. I grova fall av överträdelser kan tillståndet återkallas. Vi har tidigare framfört att straff bör reserveras för överträdelser som typiskt sett medför påtagliga skador eller risker för skador och där inga andra mindre ingripande sanktioner står till buds.¹³² Med hänsyn till detta anser vi att straffstadgandet i punkt 9 bör avskaffas.

Punkt 10. Enligt 28 kap. 13 § kan förbud mot fiske inom ett visst område meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller förebygga skador på fisket. Bestämmelsen har störst betydelse för vattenverksamhet och hade tidigare en motsvarighet i 8 kap. 4 § vattenlagen. Fiskeförbud nedströms ett

¹³² SOU 2002:50 s. 231 f.

vattenkraftverk där vandringsfisk blir stående är ett typiskt exempel på förbud som kan meddelas med stöd av bestämmelsen. Vattenlagens bestämmelse var straffsanktionerad i lagen om rätt till fiske från år 1950 och senare i nu gällande fiskelagen. När miljöbalken infördes flyttades straffsanktionen till balken. I förarbetena till 28 kap. 13 § anges att bestämmelsen är straffsanktionerad i fiskelagen.¹³³ Det är således fel.

Det finns skäl att behålla fängelse i straffskalan för denna bestämmelse. Straffmaximum för överträdelser av fiskelagen har nyligen höjts från sex månaders fängelse till ett års fängelse med möjlighet att döma för grovt brott till två års fängelse.¹³⁴ Överträdelser av fiskeförbud kan i vissa situationer inverka så menligt på bestånd av fisk att fängelse kan vara motiverat. Vi föreslår därför att bestämmelsen förs över till 29 kap. 8 §.

Punkt 11. I denna punkt straffbeläggs att bryta mot skyldigheten att i ansökan eller annan handling lämna uppgifter om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn som finns i EG:s CITES-förordning. Som framhållits i avsnitt 4.4.2 är en så otydligt avgränsad straffregel knappast godtagbar. Av straffregeln måste framgå vilken förpliktelse som omfattas.

Såvitt vi kan bedöma är det skyldigheten enligt artikel 6.3 att lämna uppgifter om tidigare avslag som bör vara straffsanktionerad. Vi föreslår därför att straffbestämmelsen utformas så att detta blir tydligt.

5.10.2 Nya punkter om kosmetiska och hygieniska produkter

Kosmetiska och hygieniska produkter

I dag omfattar straffbestämmelsen om bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 § första stycket 2 skyldighet att märka kemiska produkter. Genom våra förslag till förändringar av 29 kap. 6 § inskränks det straffbara området väsentligt. Den straffbestämmelsen kommer endast att omfatta vissa former av märkning för vissa typer av kemiska produkter. Dessa märkningskrav är sådana att om de inte utförs eller utförs felaktigt, kan det leda till skador på människors hälsa eller miljön.

¹³³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 303.

¹³⁴ SFS 2003:251.

Det finns krav på märkning som avser andra kemiska produkter än de som regleras i vårt förslag till 29 kap. 6 §. Om dessa skall vara straffsanktionerade måste de föras in i någon annan straffbestämmelse.

I dag omfattar straffansvaret även underlåtenhet att märka t.ex. kosmetiska och hygieniska produkter. Regler om skyldighet att märka sådana produkter och att göra bedömning av produktens säkerhet för människors hälsa är viktiga redskap för att förhindra att människor kommer till skada. Dessa skyldigheter bör därför vara straffsanktionerade. Skyldigheten att göra bedömning av produktens säkerhet motsvaras av kravet på klassificering när det gäller de kemikalier som regleras i vårt förslag till 29 kap. 6 §.

Kosmetiska och hygieniska produkter är avsedda att användas på kroppen och bör därför typiskt sett inte medföra samma risker som de produkter som regleras i vårt förslag till 29 kap. 6 §. Straffvärdet för överträdelse av dessa skyldigheter är lägre än straffvärdet för överträdelse av de skyldigheter som omfattas av vårt förslag till 29 kap. 6 §. Vi föreslår därför att överträdelse av skyldigheter att göra riskbedömningar, märka och lämna innehållsförteckning för kosmetiska och hygieniska produkter regleras i 29 kap. 9 §.

De föreskrifter som skall vara straffsanktionerade bör utfärdas av riksdagen eller regeringen. Läkemedelsverkets föreskrifter om bedömning, märkning och lämnande av innehållsförteckning för kosmetiska och hygieniska produkter bör därför i den utsträckning de är lämpliga att straffsanktionera föras in i förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter för att omfattas av straffansvar.

Skyldigheter att bedöma och märka kosmetiska och hygieniska produkter och att lämna innehållsförteckning för dessa produkter är undantagna från straffbestämmelsen i 29 kap. 3 § genom vårt förslag till sista mening i denna bestämmelses tredje stycke. Andra typer av överträdelse som rör kosmetiska och hygieniska produkter kan däremot omfattas av straffansvar enligt 29 kap. 3 §. Den som underlåter att vidta andra försiktighetsåtgärder än bedömning, märkning och lämnande av innehållsförteckning, och som därigenom orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor kan dömas för miljöfarlig kemikaliehantering. Det gäller exempelvis den som använder förbjudna ämnen i kosmetiska och hygieniska produkter.¹³⁵

¹³⁵ Se avsnitt 5.4.5 och Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1993:2) om förbud och begränsningar för vissa ämnen att ingå i kosmetiska eller hygieniska produkter.

5.11 Vad innebär våra förslag för ringaundantaget och åtalsprövningsregeln?

Förslag

- Ringa fall bör undantas från det straffbara området såvitt avser straffbestämmelserna i 29 kap. 1–3 §§, 4 a §, 5 § tredje stycket och 7–9 §§.
- Åtalsprövningsregeln utvidgas till att även omfatta gärningar som avses i 29 kap. 1 – 3 §§.

5.11.1 Undantaget för ringa brott

Även med de ändringar som föreslås finns behov av att undanta ringa fall från det straffbara området för vissa av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Det hänger samman med att brottsbeskrivningarna kan inrymma även vissa icke straffvärda ringa fall. Som angavs i samband med miljöbalkens införande är det orimligt att varje regelöverträdelse, hur ringa den än är, skall leda till straffrättsligt ansvar.¹³⁶ Inriktningen bör vara att rättsväsendets resurser främst bör användas till att bekämpa allvarlig miljöbrottslighet.

Den kritik som riktats mot ringaundantaget har inte gått ut på att det skulle finnas behov av att lagföra även gärningar av mindre dignitet. Kritiken har snarare gällt problem i tillämpningen av bestämmelserna. Att gränsdragningen mellan straffria och straffbara fall inte är lätt att dra är emellertid knappast ett argument i sig för att straffbelägga fler gärningar. Begränsningen av straffansvaret med hänsyn till vissa gärningars mindre grad av allvar bör därför vara kvar när det gäller de straffbestämmelser som räknas upp i vårt förslag till lydelse av 29 kap. 11 § första stycket.

Hur kan då en nedre gräns för straffansvaret formuleras med tillräcklig precision och tydlighet för den praktiska tillämpningen? I förarbetena till miljöbalken framhålls vikten av att en omsorgsfull prövning sker av vad som skall anses vara ringa fall och vad som skall föranleda ansvar. Det hade förekommit fall i rättstillämpningen där domstolen som skäl för att anse ett brott som ringa anfört att det inte gett upphov till några negativa miljöeffekter, trots att sådana effekter inte varit en förutsättning för straffbarhet.

¹³⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 529 f.

Detta hade lett till att ansvarsfrihetsregeln fått en alltför vidsträckt tillämpning. Ansvarsfrihet bör enligt lagmotiven komma i fråga endast när ”gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffansvaret”.¹³⁷ Avsikten är att endast bagatellartade förseelser skall undantas från det straffbara området.¹³⁸

De uttalanden som gjordes i samband med införandet av miljöbalken bör ha bidragit till att klargöra gränsen för det straffbara området. I huvudsak finns inget att invända mot den avgränsning som uttalandena innebär. Däremot bör detta så långt möjligt komma till uttryck också i lagtexten. Det kan förutsättas bidra till ökad tydlighet.

Straffbestämmelserna i 4 § första och andra styckena, 5 § första och andra styckena samt 6 § omfattar genom våra ändringsförslag endast särskilt uppräknade straffvärda skyldigheter. I dessa fall är det inte befogat att göra undantag för ringa fall.

Ringaundantaget bör på sätt som nu gäller avse en bedömning av gärningen som helhet och inte t.ex. endast av oaktsamheten. Att undanta fall av ringa oaktsamhet – som förekommer bland annat 20 kap. 2 § sjölagen och tidigare även i 1 § trafikbrottslagen – kan ifrågasättas med tanke på det generella kravet inom straffrätten att oaktsamhet skall ha nått upp till en viss nivå för att vara straffbar, den s.k. culpitröskeln. I de fall ringa oaktsamhet undantas laborerar man således med ytterligare en nivå när det gäller bedömningen av oaktsamheten.

Även ringa fall av miljöbrott föreslås undantas genom den generella regleringen i 11 §. Det skapar en bättre överensstämmelse med övriga straffbestämmelser i 29 kap. och visar på ett tydligare sätt att det är samma typ av ringabedömning som skall göras för miljöbrottet som för annan brottslighet enligt miljöbalken.¹³⁹

5.11.2 Åtalsprövningsregeln

Åtalsprövningsregeln trädde i kraft den 1 september 2003.¹⁴⁰ Den innebär att när miljöstraffavgift kan tas ut och gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Våra förslag går i stor

¹³⁷ A. prop. del 1 s. 530.

¹³⁸ A. prop. del 2 s. 312.

¹³⁹ Se avsnitt 5.1.6.

¹⁴⁰ Prop. 2002/03:54, bet. 2002/03:MJU15 och rskr. 2002/03:238.

utsträckning ut på att särskilja det straffbara området från det område som sanktioneras genom miljöstraffsavgifter. En sådan ändring innebär att åtalsprövningsregeln kommer att aktualiseras i betydligt färre fall än i dag. Det är emellertid svårt att fullständigt åstadkomma en särreglering. Det kan inte uteslutas att vissa överlappningar kommer att finnas kvar eller kan skapas i framtiden allteftersom bilagan till förordningen om miljöstraffsavgifter byggs ut. Särskilt gäller det i förhållande till vissa av de centrala miljöstraffbestämmelserna. Det finns därför behov av att ha kvar åtalsprövningsregeln.

Ett exempel på överlappning som kan aktualiseras är överträdelse av kemikalierglörens krav på att förpackningar vid försäljning skall vara försedda med barnskyddande förslutningar. Detta omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 3 § och vi har uttalat att det är en överträdelse som beträffande t.ex. detaljhandlare bör kunna sanktioneras med miljöstraffsavgift (avsnitt 3.8.3 och bilaga 3, C 2). En åtalsprövningsregel skulle i huvuddelen av dessa fall ge miljöstraffsavgiften företräde. Ytterligare exempel på överlappningar och behovet av en åtalsprövningsregel för att föra bort från straffsanktion, är underlåtenhet att märka eller lämna information om träskyddsbehandlat virke samt underlåtenhet att utföra föreskriven köldmediekontroll. Sådana överträdelser bör i huvuddelen av fall leda till miljöstraffsavgift och inte straff.¹⁴¹ De omfattas dock av straffbestämmelsen i 29 kap. 3 §. Exemplena visar att åtalsprövningsregeln bör vidgas till att även omfatta gärningar som avses i 29 kap. 1–3 §§.

Ett alternativ till att behålla och utvidga åtalsprövningsregeln är att införa ett mer kategoriskt stopp för dubbla sanktioner. Det skulle kunna utformas så att till ansvar döms inte om gärningen kan föranleda miljöstraffsavgift. En fara med en sådan regel är emellertid att den inte medger någon flexibilitet och att den i vissa fall kan komma att leda till mindre lämpliga resultat. Vi anser att en åtalsprövningsregel är ett mer lämpligt instrument för att hantera dessa situationer. Åtalsprövningsregeln bör därför vara kvar och som tidigare anförts utvidgas till att även avse de centrala brotten i miljöbalken.

¹⁴¹ Se bilaga 3, A 14-15 och 17.