



Till jordbruksutskottet

Sammanfattning

I detta yttrande behandlar utskottet regeringens förslag till miljöbalk i de delar förslaget avser miljödomstolar, miljöorganisationers talerätt, miljö-sanktionsavgifter och miljöbrott. Utskottet tillstyrker förslaget i angivna delar med en redaktionell ändring.

Till yttrandet har fogats tretton avvikande meningar.

Inledning

Jordbruksutskottet har den 27 januari 1998 berett bl.a. justitieutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:45 Miljöbalk jämte motioner, i de delar respektive utskotts beredningsområde berörs.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1997/98:Jo29–38.

Ärendet föranleder följande yttrande av justitieutskottet.

Yttrandets omfattning m.m.

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom justitieutskottets beredningsområde avser frågor om inrättande av miljödomstolar, miljöorganisationers talerätt, miljöstraffsavgifter och ansvar för miljöbrott.

Vidare tar utskottet upp de motionsyrkanden som berör nämnda områden och som väckts med anledning av propositionen. Härutöver behandlar utskottet några motionsyrkanden som väckts under den allmänna motionstiden 1996 respektive 1997. De i yttrandet behandlade motionsyrkandena anges i bilaga.

Tillsammans med detta yttrande överlämnas motionerna 1996/97:Ju907 yrkande 2, 1996/97:Ju926 yrkandena 6, 7 och 9–13 samt 1997/98:Ju908 yrkandena 1–5 och 7 till jordbruksutskottet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny balk, miljöbalken, införs. Miljölagstiftningen har under de senaste decennierna med tiden blivit allt mer svåröverskådlig

och någon gång motstridig. En samordning har därför under flera år setts som en angelägen lagstiftningsuppgift. Det behövs emellertid inte endast en samordning. För att skapa ett ekologiskt hållbart industrisamhälle krävs det också en skärpt och breddad lagstiftning som gör det möjligt att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön. Förslaget till miljöbalk skall därför ses som en både samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som skall trygga en god hushållning med mark- och vattenresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt med energi främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Grundläggande internationella miljöprinciper görs rättsligt bindande. Balkens regler skall tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.

I miljöbalken sammansmälts bestämmelserna i centrala miljö- och resurslagar som miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälsoskyddslagen samt åtta andra lagar till en sammanhållen och bred miljö- och resurslagstiftning. Därmed kommer balken att reglera bl.a. landets mark- och vattenresurser och särskilt olika former av vattenverksamheter, t.ex. byggande i vatten och vattenreglering. Därmed kommer kravet på miljöhänsyn att strykas under.

Miljöbalken innehåller ett kapitel med rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler. Dessa skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder enligt balken. De innebär bl.a. att alla försiktighetsmått som behövs skall vidtas så fort det finns en risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Regeringen bemyndigas att föreskriva om miljökvalitetsnormer för geografiska områden. Skärpta och utökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar införs. Vid prövningen av olägenheter från kärntekniska anläggningar enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet skall också en prövning av den joniserande strålningen ske. Regleringen rörande biotekniska organismer samordnas med regleringen beträffande kemiska produkter. Bestämmelser om skydd av områden och arter för att bevara den biologiska mångfalden samlas och förtydligas, bl.a. för att underlätta genomförandet av EG-rättens naturvårdsdirektiv. En ny skyddsform införs med namnet kulturreservat. Strandskyddets syfte att tillvarata livsvillkoren för djur- och växtarter regleras tydligare. Områden som inte uppfyller miljökvalitetsnormer kan förklaras som miljöskyddsområden.

Miljöbalkens generella regler för verksamheter skall gälla även för verksamhet som organiserar friluftsliv. Det innebär bl.a. att organisatören skall förebygga att deltagare orsakar skada. Vidare kan anmälningsplikt föreskrivas för verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras kommersiellt med utnyttjande av allemansrätten.

Prövningsplikten för täkter av t.ex. grus och sand utökas genom att husbehovstäkter kan underställas prövningsplikt. Miljöskydds-, naturvårds- och hushållningsaspekterna samordnas vid prövning av täktillstånd.

Regeringens tillåtlighetsprövning av större miljöpåverkande anläggningar framhävs. Regeringen skall pröva tillåtligheten av bl.a. stora anläggningar som starkt påverkar miljön, däribland större trafikanläggningar. Vidare skall regionala miljödomstolar inrättas.

Länsstyrelsen ingår också i prövningskedjan. Detta innebär att ett samordnat och enhetligt prövningsförfarande skapas. En Miljööverdomstol skall knytas till Svea hovrätt. Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattenomstolarna föreslås upphöra.

Verksamhetsutövare skall i större omfattning och solidariskt ansvara för efterbehandling av förorenade områden. Även fastighetsägarnas efterbehandlingsansvar skärps. Kvalificerat förorenade områden kan förklaras som miljöriskområden.

Tillsynsmyndigheternas ansvar klargörs och understryks. De centrala myndigheternas och länsstyrelsens ledande, utvecklande och informerande roller förstärks medan kommunen i större utsträckning får ansvar för den operativa tillsynen.

Miljösanktionsavgifter införs i balken. Tillsynsmyndigheterna skall påföra näringsidkare sanktionsavgift vid överträdelse av miljöregler och meddelande villkor.

Straffbestämmelserna från de lagar som ersätts av miljöbalken samlas och samordnas i ett kapitel. Brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott förs över till miljöbalken. Straffen skärps för vissa typer av brott.

Ideella miljöorganisationer som bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och som har lägst 2 000 medlemmar ges rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken.

Ersättning skall betalas när mark tas i anspråk eller pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras. Ersättning skall dock inte betalas för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen.

Miljöskadeförsäkringssystemet utvidgas med en saneringsförsäkring som skall täcka efterbehandlingsfall i de fall den ansvarige inte kan betala.

Förslaget till miljöbalk utgör den första etappen i fyra s.k. balksteg, som rymmer närmare hundratalet lagar och förordningar med några tusen paragrafer inkl. information och utbildning. Arbetet fortsätter parallellt med steg två, följdlagstiftning. I steg tre planeras förslag till förordningar. Information, utbildning och ytterligare tillämpningsföreskrifter finns i det fjärde balksteget. Arbetet bedrivs i syfte att huvuddelen och helheten i förekommande fall skall kunna träda i kraft den 1 januari 1999.

Lagrådet har den 30 september 1997 avgivit yttrande över förslagen i propositionen.

Miljödomstolar

Gällande rätt

Bestämmelser om prövning av miljöfrågor återfinns i dag i ett flertal författningar och rätten att fatta beslut i sådana frågor är fördelad på ett stort antal olika instanser. I huvuddrag kan gällande ordning beskrivas på följande sätt.

Regeringen har en skyldighet att göra en, i vissa fall obligatorisk, i andra fall fakultativ, tillåtlighetsprövning när det gäller flertalet större anläggningar. Så får t.ex. enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. vissa slag av industrianläggningar inte utföras utan tillstånd av regeringen. Vid en efterföljande prövning av regeringens beslut är övriga myndigheter och domstolar bundna av utgången i regeringsärendet.

När det gäller den efterföljande prövningen prövas ärenden enligt miljöskyddslagen (1969:387) i regel av Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattenmål av vattendomstolarna.

Ärenden enligt miljöskyddslagen som inte tillåtlighetsprövas av regeringen prövas som regel antingen av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller av länsstyrelse. På Koncessionsnämnden ankommer att som första instans pröva vissa mera omfattande ärenden, vilka anges i en bilaga till miljöskyddsförordningen (1989:364), den s.k. A-listan. Länsstyrelserna prövar ärenden som förtecknats i den till miljöskyddsförordningen hörande s.k. B-listan. Länsstyrelses beslut i sådana ärenden får överklagas till Koncessionsnämnden, vars beslut i dit överklagade ärenden inte får överklagas. Beslut av Koncessionsnämnden i ärenden som denna avgjort i första instans får överklagas till regeringen.

Andra miljösmål än miljöskyddsmål prövas i flertalet fall av förvaltningsmyndigheter eller av kommunala nämnder i första instans. I allmänhet överklagas förvaltningsmyndigheternas beslut till länsrätt. Så gäller t.ex. enligt hälsoskyddslagen (1982:1080) att beslut av kommunala nämnder i frågor som regleras av lagen får överklagas till länsstyrelse och att länsstyrelsens beslut i sin tur får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Domstolsprövningen kan här alltså komma att ske i länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. I vissa miljösmål, t.ex. frågor om inrättande av naturreservat enligt naturvårdslagen (1964:822), gäller dock att förvaltningsmyndighetens – i detta fall länsstyrelsens – beslut överklagas till regeringen.

I de fall där regeringen avgjort ett miljöärende följer av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut att frågan om beslutets överensstämmelse med gällande rätt kan prövas av Regeringsrätten under i lagen angivna förutsättningar.

Vattenmål, dvs. mål enligt vattenlagen (1983:291), prövas i första instans av vattendomstol. Vattendomstolarna är sex till antalet och utgörs av tingsrätter i särskild sammansättning. Överrätt i vattenmål (vattenöverdomstol) är Svea hovrätt. Mot dess avgöranden kan talan fullföljas i Högsta domstolen.

Frågor om ersättning i samband med miljöärenden kan allt efter omständigheterna komma att prövas av vattendomstol, fastighetsdomstol eller all-

män domstol. Så t.ex. gäller enligt miljöskyddslagen att den som vill framställa enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid fastighetsdomstol, under det att talan om skadestånd enligt miljöskadelagen (1986:225) i vissa fall skall väckas vid allmän domstol. Har ett mål prövats av fastighetsdomstol eller allmän domstol, kan fullföljd ske till hovrätt och Högsta domstolen.

Propositionen

Regeringen föreslår inrättandet av regionala miljödomstolar och en Miljööverdomstol. De tingsrätter som regeringen bestämmer i förordning skall vara regionala miljödomstolar. Miljööverdomstolen skall knytas till Svea hovrätt. Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna avskaffas.

Miljödomstolarna skall som första instans pröva ansökningsmål och ersättningsmål som närmare anges i 20 kap. 2 § förslaget. Ansökningsmålen utgörs dels av mål om mera omfattande miljöfarlig verksamhet, dels av mål om vattenverksamhet. Processen i dessa mål skall i huvudsak regleras av särskilda bestämmelser i miljöbalken. Dessa bestämmelser, som delvis har förebild i den nu gällande vattenlagen, innebär bl.a. att miljödomstolarna kommer att ha fullständig utredningsskyldighet i tillståndsfrågor.

De ersättningsmål som skall handläggas av miljödomstolarna motsvarar de mål som i dag är ersättningsmål enligt naturvårdslagen, vattenlagen och miljöskadelagen. Det handlar här om mål om skadestånd och enskilda anspråk enligt nämnda lagar. För handläggningen av dessa mål skall rättegångsbalkens regler om rättegången i tvistemål tillämpas.

Miljödomstolarna kan vidare ha att pröva vissa ärenden som enligt gällande rätt handläggs av vattendomstol. I sådana ärenden skall miljödomstolen tillämpa lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vidare kan det ankomma på miljödomstol att pröva utdömande av vite som förelagts enligt miljöbalken. Miljödomstolen skall handlägga mål av det slaget enligt reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott, för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter.

I propositionen föreslås också att miljödomstolarna i vissa fall skall fungera som fullföljdsinstans. Enligt 19 kap. 1 § i förslaget skall kommuners och kommunala nämnders beslut i vissa fall få överklagas till länsstyrelse. Såväl länsstyrelses som andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas till miljödomstol. När en miljödomstol prövar överklagade beslut, skall den tillämpa förvaltningsprocesslagen (1971:291), i den mån inte andra bestämmelser meddelats i miljöbalken.

Miljödomstolarna skall i princip ha samma sammansättning som i dag gäller beträffande Koncessionsnämnden för miljöskydd. I rätten skall sålunda ingå en lagfaren ordförande, som är domare i tingsrätten, och ett miljöråd som skall ha naturvetenskaplig eller teknisk utbildning. Härutöver skall ingå två sakkunniga ledamöter, av vilka den ene skall ha erfarenhet av frågor som faller inom Naturvårdsverkets verksamhetsområde, under det att den andre skall ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet.

Enligt förslaget skall en miljödomstol med eget yttrande överlämna vissa mål och ärenden till regeringen för avgörande. Hit hör frågor som rör försva-

ret och andra mål eller ärenden som är av särskild vikt eller i vilka Naturvårdsverket framställer begäran om överlämnande.

När det gäller fullföljd av talan mot miljödomstolarnas avgöranden, gäller enligt förslaget olika regler beroende på om miljödomstolen handlagt målet som första instans eller efter överklagande.

Har miljödomstolen avgjort ett mål som första instans, får överklagande ske till Miljööverdomstolen. Mot Miljööverdomstolens avgörande kan talan föras i Högsta domstolen enligt vanliga regler.

Om miljödomstolen handlagt ett överklagat mål, prövar Miljööverdomstolen miljödomstolens avgörande endast om Miljööverdomstolen finner skäl att meddela prövningstillstånd. I fråga om prövningstillstånd gäller 34 a § förvaltningsprocesslagen. Har Miljööverdomstolen prövat ett mål eller ärende som i första instans har prövats av en kommun eller en förvaltningsmyndighet, får Miljööverdomstolens avgörande inte överklagas.

I propositionen framhålls att Miljööverdomstolen inte är att betrakta som en förvaltningsdomstol. Frågor om resning i mål och ärenden som prövats av Miljööverdomstolen ankommer följaktligen alltid på Högsta domstolen.

Mål om ansvar för brott mot miljöbalken skall inte prövas av miljödomstol utan av allmän domstol i vanlig sammansättning och enligt rättegångsbalkens regler om brottmål.

I förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (7 kap.) finns bestämmelser om förfarandet i miljödomstolarna som för vissa vattenfrågor kompletterar miljöbalkens bestämmelser. Förfarandereglerna har förebild i vattenlagen.

Lagrådets yttrande

I sitt yttrande över lagrådsremissen i vad den avsåg miljödomstolar anförde Lagrådet bl.a. följande. Att miljödomstolarna föreslogs bli tilldelade såväl förstainstansuppgifter som överprövningsuppgifter kunde ge anledning till tvekan. För de skilda funktionerna skulle komma att gälla olika förfaranderegler. Dessa förhållanden ledde till bristande enhetlighet i det föreslagna prövningssystemet. Detta blev särskilt tydligt i mål och ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vilka trots att de oftast torde gälla likartade sakfrågor skulle handläggas i påtagligt skiljaktig ordning beroende på om prövningen skedde av miljödomstol som första instans eller som överprövningsinstans. Om följderna av att förslaget i proposition 1996/97:131 om prövningstillstånd i hovrätt dragits tillbaka blev att krav på prövningstillstånd vid överklagande till miljööverdomstolen enbart kom att gälla mål som handlades enligt förvaltningsprocesslagen, markerades skillnaderna i förfarandehänsen mellan förstainstansmålen och överklagningsmålen ytterligare. Det föreslagna fullföljdsförbudet mot vissa av Miljööverdomstolens avgöranden resulterade i att mål som gällde tillämpningen av en stor del av de materiella bestämmelserna på miljöbalkens område inte kunde komma under bedömning av en instans som hade särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gällde på domstolsområdet syntes, enligt Lagrådet, kräva alldeles speciella skäl, eftersom det här

inte kunde hävdas att de ifrågavarande målen regelmässigt skulle vara av mindre vikt eller att de inte skulle kunna vara rättsligt komplicerade.

Om särskilda miljödomstolar inrättades, var det naturligtvis angeläget att deras verksamhetsområde var godtagbart avgränsat. Enligt Lagrådets mening syntes det vara svårt att tillgodose detta krav. Svårigheterna knöt an till att området för miljöbalkens tillämpning knappast gick att bestämma med ledning av den reglering som föreslagits i 1 kap. beträffande balkens förhållande till andra lagar. Åtskilliga lagar som kunde sägas vara i större eller mindre utsträckning miljörelaterade kom ju att gälla vid sidan av miljöbalken och tillämpningen av dessa författningar efter överklagande kom även i fortsättningen att bli en uppgift för förvaltningsdomstolarna. Det kunde därför inte åstadkommas någon tillfredsställande enhetlighet i överprövningen av förvaltningsmyndigheternas beslut på miljöområdet i dess helhet. Fastmera tedde det sig inte osannolikt att miljödomstolar och förvaltningsdomstolar kunde komma att träffa motstridiga avgöranden i frågor som reglerades i miljöbalken.

Det intryck Lagrådet fått av det föreslagna systemet med miljödomstolar var att det snarare ledde till ökad än till minskad splittring för domstolsväsendets del. I denna riktning talade också att överträdelse av straffbestämmelserna i miljöbalken inte skulle behandlas av miljödomstol utan av de allmänna domstolarna i sedvanlig sammansättning och enligt förfarandet i brottmål i allmänhet. Det kunde tilläggas att laglighetsprövning av kommunala beslut – även om de rörde viktiga miljöintressen – liksom hittills kom att handläggas av de allmänna förvaltningsdomstolarna i den ordning 10 kap. kommunallagen föreskrev. Från miljödomstolarnas område blev givetvis också undantagna rättsprövningar av sådana beslut regeringen fattar enligt miljöbalken.

Sammanfattningsvis fann Lagrådet att den samordning av miljörättsliga domstolsprövningar som kunde uppnås genom att tillskapa miljödomstolar inte blev så pass fullständig att denna lösning framstod som överlägsen andra alternativ som kunde övervägas, däribland möjligheten att i huvudsak behålla och i något hänseende – t.ex. införande av domstolsprövning av vissa beslut av koncessionsnämnden – komplettera gällande domstolsprövningssystem för miljörelaterade mål. Från domstolsorganisatoriska och processrättsliga utgångspunkter måste förslaget anses ha flera principiellt otillfredsställande inslag med minskad enhetlighet och konsekvens som följd. Lagrådet fann det påkallat med förnyade samlade överväganden före slutligt ställningstagande till frågan om miljödomstolar. Om resultatet blev att sådana domstolar skulle inrättas, borde delfrågan om att till dem föra över måltyper som enligt nuvarande ordning handhades av de allmänna förvaltningsdomstolarna ägnas särskild uppmärksamhet. På det underlag som förelåg såg sig Lagrådet förslå att avstyrka sistnämnda förändring.

Utskottets överväganden

I motion Jo32 (m) yrkas avslag på propositionen i vad den avser inrättande av miljödomstolar och miljööverdomstol. Till stöd för sitt yrkande anför motionärerna bl.a. att förslaget innebär att nya specialdomstolar inrättas och

att miljödomstolarnas tillståndsprövning strider mot strävan att renodla domstolarnas dömande verksamhet. Motionärerna pekar vidare på risken för att rättspraxis utvecklas olika i miljödomstolarna och förvaltningsdomstolarna samt framhåller att förslaget orsakar nya kostnader för domstolsväsendet.

I motion 1996/97:Ju926 (mp) begärs att miljödomstolar skall inrättas.

Utskottet konstaterar att förslaget till miljödomstolsorganisation i flera avseenden innebär nyheter i såväl domstolsorganisatoriskt som processrättsligt avseende. Utskottet har inte kunnat undgå att i flera avseenden fästa vikt vid den kritik som Lagrådet framfört. Det är sålunda till en början tydligt att åtskilliga lagar utanför miljöbalken – t.ex. plan- och bygglagen (1987:10) – är miljörelaterade. Prövningen av förvaltningsmyndigheters beslut enligt dessa lagar kommer även framgent att ankomma på de allmänna förvaltningsdomstolarna, ytterst Regeringsrätten. Laglighetsprövning av kommunala beslut rörande viktiga miljöintressen blir också i fortsättningen en fråga för de allmänna förvaltningsdomstolarna, liksom rättsprövningar av regeringens beslut enligt miljöbalken förblir en uppgift för Regeringsrätten. Att en sådan ordning riskerar att medföra att praxis utbildas olika i miljödomstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna går inte att komma ifrån.

Utskottet vill också framhålla att förslaget att Miljööverdomstolens avgöranden i mål som överklagats från förvaltningsmyndighet inte skall kunna överklagas innebär att dessa mål inte kommer att kunna prövas av någon av rikets prejudikatinstanser. Även på denna punkt kan förslaget sägas innebära risker för rättsbildningen.

Ytterligare vill utskottet anmärka att miljödomstolarna kommer att ställas inför processuella uppgifter i större omfattning än någon annan domstol. Miljödomstolarna skall inte bara handlägga sådana tillståndsprövningar som i dag ankommer på Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna. De skall vidare, allt efter omständigheterna, kunna tillämpa rättegångsbalkens bestämmelser om såväl dispositiva som indispositiva tvistemål och därtjänste brottmålsreglerna i bötesmål. Härutöver skall de kunna på ett riktigt sätt tillämpa bestämmelserna i den från rättegångsbalken i flera avseenden artskilda förvaltningsprocesslagen. Det synes inte osannolikt att den föreslagna regleringen i detta hänseende kan leda till tillämpningsproblem.

Oaktat det nu anförda vill utskottet samtidigt framhålla att propositionens förslag har obestridliga förtjänster. Framför allt måste det vara en fördel att prövningen av mål enligt miljöbalken kommer att ske inom ramen för en enhetlig domstolsorganisation. Den nuvarande uppsplittringen mellan Koncessionsnämnden för miljöskydd, vattendomstolar, förvaltningsdomstolar, fastighetsdomstolar och allmänna domstolar försvinner i fråga om de mål som skall prövas enligt miljöbalken. En ordning med särskilda miljödomstolar och miljööverdomstol har alltså den fördelen att praxis inom miljöbalkens område blir enhetlig. Miljödomstolarna får vidare möjlighet att bygga upp erfarenhet och kompetens på det ifrågavarande rättsområdet, vilket måste vara till gagn för rättsbildningen.

Även om utskottet hyser vissa farhågor i fråga om Miljööverdomstolens ställning som sista instans i mål som fullföljts från förvaltningsmyndighet, beaktar utskottet samtidigt att, som regeringen anført, dessa mål kommer att

ha prövats i tre instanser och att Miljööverdomstolen är ensam överprövningsinstans inom detta rättsområde.

Utskottet vill vidare framhålla att regeringen i propositionen, under hänvisning till Lagrådets kritik, anfört att den noga kommer att följa utvecklingen av miljödomstolarnas prövning och, om problem skulle uppstå, rätta till dessa. Regeringen har i det sammanhanget också anfört att miljöbalken bara är första steget i ett omfattande reformarbete på miljöområdet.

Sammanfattningsvis talar enligt utskottets mening sådana skäl för regeringens förslag i fråga om miljödomstolar att det bör bifallas av riksdagen. Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen i nu ifrågavarande del. Motion Jo32 i nu berörd del (yrkande 32) avstyrks.

Motion 1996/97:Ju926 i aktuell del (yrkande 6) får anses tillgodosedd genom propositionen och den avstyrks.

I motion Jo33 (kd) yrkas att miljödomstolar skall ha samma sammansättning och tillämpa samma rättegångsregler som allmänna domstolar. Enligt motionärerna är det olyckligt att miljödomstolarnas prövning av tillståndsfrågor inte kommer att följa rättegångsbalken. Motionärerna menar vidare att miljödomstolens sammansättning kommer att vara partsbunden.

Som utskottet redovisat ovan innebär förslaget att bl.a. mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall handläggas som s.k. ansökningsmål under iakttagande av förfaranderegler som meddelats i 22 kap. i förslaget. Reglerna har delvis förebild i vattenlagen. De kompletteras dock i vissa hänseenden av rättegångsbalkens regler, bl.a. så till vida att i dispositiva frågor medgivande är bindande för part och att förlikningar kan ingås. Utmärkande för ansökningsmålen är att de kan beröra ett stort antal sakägare och att de innefattar avvägningar av flera mot varandra stående intressen, något som bl.a. kommer till uttryck i att kommuner och vissa statliga myndigheter i vissa fall kan föra talan i processen. Miljödomstolen har fullständig utredningsskyldighet enligt förslaget och dess avgörande grundas inte bara på vad som förekommit vid huvudförhandlingen utan även på vad handlingarna innehåller (se 22 kap. 11 och 21 §§).

Enligt utskottets uppfattning ligger det i öppen dag att tvister av ifrågavarande slag inte lämpar sig för rättegångsbalkens regler om tvistemål i allmänhet, vilka bl.a. i princip bygger på ett tvåpartsförhållande. Redan av detta skäl kan det inte anses lämpligt att ansökningsmålen handläggs enligt rättegångsbalken. Vad gäller domstolens sammansättning, avser förslaget åstadkomma att miljödomstolen har tillgång till erforderlig sakkunskap i varje förekommande mål. Som framgår av propositionen är de sakkunniga ledamöterna inte partsrepresentanter och utses inte heller av parterna (prop. del 1 s. 467). Med det anförda avstyrker utskottet motion Jo33 i denna del (yrkande 20).

I motion 1996/97:Ju926 (mp) begärs att miljöbrott skall handläggas av miljödomstolar.

Enligt propositionen skall prövningen av mål om straff eller förverkande på grund av miljöbrott prövas av tingsrätt i den sammansättning som gäller för brottmål i allmänhet (16 kap. 1 §). Någon närmare motivering till förslaget i denna del lämnas inte i propositionen (jfr prop. del 1 s. 465). Propositionen överensstämmer dock i denna del med gällande rätt.

Mål om ansvar för eller förverkande på grund av brott handläggs enligt svensk rätt alltid av allmän domstol enligt rättegångsbalkens regler om brottmål, oavsett om det är fråga om ansvar för brott mot brottsbalken eller brott mot specialstraffrätten. Det enda undantaget är mål om ansvar för ytt-randefrihetsbrott. Enligt utskottets mening talar starka rättssäkerhetsskäl för denna ordning. Det synes inte heller lämpligt att låta miljödomstolarna han-tera ytterligare en måltyp. Om det finns behov av särskild sakkunskap i mål om miljöbrott, kan denna redan i dag tillföras genom rättegångsbalkens bestämmelser om sakkunnigbevisning. Utskottet avstyrker motion 1996/97:Ju926 i ifrågavarande del (yrkande 7).

I motion Jo34 (c) förespråkas att det skall inrättas sex miljödomstolar och i motion Jo37 (fp) begärs en utvärdering av miljödomstolarnas verksamhet. Enligt propositionen skall de tingsrätter som regeringen bestämmer vara regionala miljödomstolar (20 kap. 1 §). Av en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria framgår att regeringen anser att det beräknade målun-derlaget för miljödomstolarna ger utrymme för högst fyra miljödomstolar. Miljödomstolarna bör inrättas med utnyttjande av den befintliga vattendom-stolsorganisationen. Stockholms, Vänersborgs, Växjö och Umeå tingsrätter, eller sålunda fyra av de sex nuvarande vattendomstolarna, föreslås i prome-morian bli miljödomstolar. Promemorian ger dock visst utrymme för att även låta Östersunds tingsrätt bli miljödomstol. Enligt promemorian bör en för-ordning om miljödomstolarnas domkretsar kunna beslutas i juni 1998.

Utskottet anser att det bör ankomma på regeringen att med utgångspunkt i bl.a. den beräknade måltillströmningen bestämma antalet miljödomstolar och lokaliseringen av dessa. Utskottet avstyrker motion Jo34 i denna del (yr-kande 23).

Vad gäller utvärderingen av miljödomstolarnas verksamhet, har regeringen uttalat i propositionen att den noga kommer att följa utvecklingen av miljö-domstolarnas prövning och ingripa vid behov. Utskottet utgår från att rege-ringen även på annat lämpligt sätt kommer att följa upp verksamheten i mil-jödomstolarna, när dessa varit i funktion någon tid. Motion Jo37 i nu berörd del (yrkande 11) får därmed anses tillgodosedd, och den avstyrks.

Miljöorganisationers talerätt m.m.

Gällande rätt

Med talerätt torde enligt processrättslig terminologi förstås att någon är be-hörig att vara part i en viss rättegång. Så är t.ex. kontrahenterna i ett avtal behöriga att vara parter i en rättegång om avtalets innebörd. En miljöorgani-sation har i dag inte talerätt i miljötvister, såvida den inte intar ställning av part enligt allmänna regler, t.ex. därför att den är ägare av en fastighet som berörs av miljöfarlig verksamhet.

I svensk rätt finns emellertid exempel på att ideella organisationer tiller-känts rätt att överklaga beslut, trots att besluten inte rört organisationens egen rättsställning. Sålunda gäller enligt 48 a § andra stycket miljöskyddslagen att lokala arbetstagarorganisationer har rätt att överklaga beslut meddelade i frågor om tillstånd och i frågor om försiktighetsmått för verksamheter inom

miljöskyddsområde, under förutsättning att den organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet. Vidare gäller enligt 34 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter att beslut som fattats av länsstyrelse eller central förvaltningsmyndighet med stöd av bemyndigande enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter eller förordningen får överklagas av en konsumentsammanslutning eller centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, om överklagande sker i syfte att tillvarata konsumentintresset.

Propositionen

Enligt propositionen skall ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen få rätt att överklaga överklagbara domar eller beslut som avsett tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken. För att få överklaga skall föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. En ideell förening får inte överklaga avgöranden som berör försvarsintressen. En ideell förenings överklagande prövas inte, om domen eller beslutet vunnit laga kraft mot dem som har varit parter eller eljest såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

Utskottets överväganden

I motion Jo32 (m) yrkas avslag på förslaget att ge miljöorganisationer talerätt. Enligt motionärerna bär förslaget drag av korporativism och saknar mening, eftersom det utesluter bl.a. Stiftelsen miljöcentrum från talerätt.

I motion Jo35 (fp), yrkas att även yrkesfiskets organisationer bör ges talerätt och i motionerna Jo30 (m), Jo33 (kd), Jo34 (c) och Jo37 (fp) begärs att även andra miljöorganisationer än de som omfattas av förslagets definition skall ges talerätt. Motionärerna framhåller att miljöorganisationer som inte är ideella föreningar, t.ex. Stiftelsen miljöcentrum, utesluts från talerätt liksom de flesta föreningar som sysslar med miljöfrågor.

Enligt vad regeringen anför i propositionen kan enskildas och deras organisationers engagemang i uppfyllandet av miljöpolitikens mål stärkas genom att de ges ett ökat inflytande vid miljörättsliga prövningar. Regeringen konstaterar att redan gällande ordning ger miljöorganisationer och andra stora möjligheter att föra fram sina åsikter under handläggningen av mål och ärenden. Mål och ärenden inleds normalt av den som vill driva någon verksamhet som kan påverka miljön. Något skäl att ge miljöorganisationer rätt att väcka talan eller eljest inleda ärenden finns därför inte, enligt regeringen.

Regeringen anser däremot att en rätt för miljöorganisationer att överklaga är vad som främst är av betydelse för att öka deras inflytande vid miljörättsliga prövningar. Miljöorganisationer bör därför ges en klagorätt. Alla organisationer kan dock inte ges rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken, utan en begränsning bör ske. Den klagorätt som arbetsmarknadsparter och konsumentsammanslutningar har enligt gällande rätt bör behållas. Härutöver bör ideella föreningar som har till ändamål att tillvarata naturvårds- och miljöskyddsintressen ges klagorätt. Begränsningen till ideella föreningar motiveras med att endast organisationer som är öppna för allmänheten bör

tillerkännas klagorätt. För att få klagorätt bör föreningen vidare ha verkat under viss tid och ha ett någorlunda stort medlemsantal. Rätten att överklaga förutsätter inte att föreningen varit verksam i första instans (prop. del 1 s. 488 f).

Vad först gäller frågan om miljöorganisationer över huvud taget bör tillerkännas rätt att överklaga avgöranden i miljömål eller miljöärenden, i vilka de inte intar ställning av part, delar utskottet regeringens uppfattning att en sådan rätt bör kunna öka organisationernas och indirekt enskildas engagemang i miljöfrågor och att det är önskvärt att öka miljöorganisationernas inflytande vid prövningen av miljöfrågor. Utskottet anser alltså att en principiell rätt till överklagande bör införas i överensstämmelse med regeringens förslag. När det sedan gäller frågan vilka miljöorganisationer som bör tillerkännas sådan rätt, anser utskottet att regeringens förslag är väl avvägt. Det kan visserligen beklagas att förslaget utesluter många i dag verksamma miljöorganisationer. Emellertid måste det beaktas att miljöorganisationer redan enligt gällande rätt kan tillföra utredning i miljörelaterade mål och ärenden, även om de inte har ställning av part. Miljöorganisationer kan också framföra synpunkter genom att uppträda som ombud för parter eller andra sakägare. Att tillerkänna en organisation rätt att överklaga bör dock, som regeringen funnit, förutsätta att den genom sina medlemmar har förankring hos allmänheten. Motionerna Jo30 (yrkande 2), Jo32 (yrkande 36), Jo33 (yrkande 22), Jo34 (yrkande 24), Jo35 (yrkande 3) och Jo37 (yrkande 3) avstyrks.

Av propositionen får anses framgå att miljöorganisationernas rätt att överklaga vissa avgöranden enligt miljöbalken är oberoende av om någon part eller sakägare fullföljt talan. Under utarbetandet av lagförslaget uppkom frågan om hur tiden för överklagande skulle beräknas för en miljöorganisation. Enligt vad regeringen anförde i lagrådsremissen skulle någon delgivning av avgörandet med organisationen inte erfordras för att överklagandetiden skulle börja löpa. När ett avgörande vunnit laga kraft mot sakägarna, skulle det också anses ha vunnit laga kraft mot miljöorganisationerna utan särskild delgivning. Lagrådet fann denna ståndpunkt vara den naturligaste och mest lämpliga. För att undvika oklarheter om den avsedda rättsverkan i förhållande till miljöorganisationerna av de ifrågavarande avgörandena förordade Lagrådet att en särskild lagbestämmelse skulle tas in i balken. Regeringen godtog Lagrådets förslag och intog en sådan bestämmelse i 16 kap. 13 § tredje stycket i förslaget. Bestämmelsen avfattades i enlighet med Lagrådets förslag (se prop. del 2 s. 213 och 490 f).

Enligt utskottets mening är avfattningen av bestämmelsen inte helt lyckad. Eftersom bestämmelsen stadgar att miljöorganisationens överklagande inte prövas, om det ifrågavarande avgörandet vunnit laga kraft mot sakägarna, kan den ge anledning till viss tvekan i fråga om miljöorganisationens klagorätt är oberoende av om någon sakägare överklagat. Möjligen kan den också föranleda slutsatsen att miljöorganisationen inte behöver överklaga inom den tid som gäller för sakägarna utan att möjligheten står öppen även om skälet till att avgörandet inte vunnit laga kraft är att det överklagats av någon sakägare. Enligt utskottets mening skulle syftet med bestämmelsen komma till bättre uttryck om den avfattades på följande sätt:

”En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket skall göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet”.

Utskottet föreslår därför jordbruksutskottet att 16 kap. 3 § tredje stycket i förslaget ges denna utformning.

Utskottet tillstyrker i övrigt propositionen i denna del.

I motion Jo32 (m) begärs en utredning av rättsskyddsförsäkringens omfattning vid miljötvister. En utvidgning av denna skulle enligt motionärerna göra det lättare för enskilda att föra talan i miljötvister.

Lagen (1993:1303) om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring meddelar vissa föreskrifter rörande sådan försäkring. Omfattningen av rättsskyddet är emellertid en fråga för parterna i försäkringsavtalet och inte en angelägenhet för lagstiftaren. Utskottet avstyrker motion Jo32 i denna del (yrkande 37).

Miljösanktionsavgifter

Gällande rätt

I 52–63 §§ miljöskyddslagen finns bestämmelser om s.k. miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgift är en särskild avgift som skall betalas vid uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av vissa tillstånd, föreskrifter, beslut eller villkor som meddelats enligt miljöskyddslagen under förutsättning att överträdelsen medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. Miljöskyddsavgiften påförs den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde. Miljöskyddsavgiften tillfaller staten och skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Avgiften får sättas ned under detta belopp eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger. Frågor om miljöskyddsavgift prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd efter ansökan av Statens naturvårdsverk. För att säkerställa anspråk på miljöskyddsavgift kan Koncessionsnämnden förordna om kvarstad. Koncessionsnämndens beslut om miljöskyddsavgift eller kvarstad verkställs som domstols dom eller beslut. Koncessionsnämndens beslut i mål om miljöskyddsavgift överklagas till Svea hovrätt, som prövar målet i sin sammansättning som vattenöverdomstol.

Propositionen

I propositionen föreslås införande av en miljösanktionsavgift. Miljösanktionsavgift skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet åsidosätter föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken eller påbörjar verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan gjorts. Sådan avgift skall vidare betalas av näringsidkare som åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av

denna. Miljösanktionsavgift skall dock endast tas ut för sådana överträdelser, för vilka regeringen har föreskrivit avgift. Avgiften tillfaller staten. Miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser, för vilka miljösanktionsavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. Avgiftens storlek skall bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse överträdelsen avser. Miljösanktionsavgift skall uppgå till minst 5 000 och högst 500 000 kr.

Avgifterna skall fastställas enligt tariffer som regeringen bestämmer. Av tarifferna bör framgå med vilken periodicitet överträdelserna anses ha begåtts och hur beloppen skall beräknas, t.ex. per vecka eller dygn. Vid fortlöpande överträdelser som beräknas per tidsenhet kan i ett och samma beslut påföras högst 500 000 kr. Ett beslut kan dock följas av flera; om rättelse inte sker får tillsynsmyndigheten fatta ett nytt avgiftsbeslut som omfattar en annan tidsperiod än det första beslutet. Tarifferna kan också konstrueras så att beloppen blir högre vid upprepade förseelser.

Beslut om miljösanktionsavgift fattas av tillsynsmyndigheten efter hörande av den mot vilken anspråket riktas. En ålagd miljöskyddsavgift skall betalas inom trettio dagar från beslutets meddelande eller den längre tid som anges i beslutet. Beslutet får överklagas till miljödomstol. Har beslutet om miljösanktionsavgiften inte verkställts inom tio år från beslutet, faller avgiften bort.

Utskottets överväganden

I motionerna Jo30 (m) och Jo33 (kd) yrkas att det inte skall finnas någon beloppsgräns för miljösanktionsavgift. I motionerna Jo32 (m) och Jo37 (fp) begärs att högsta belopp för miljösanktionsavgiften skall vara 1 000 000 kronor och i motion Jo34 (c) att ett högre maximibelopp än 500 000 kr skall bestämmas.

Regeringen framhåller i propositionen att miljösanktionsavgiften är en administrativ avgift som skall beslutas av tillsynsmyndigheterna. Enligt regeringen utgör detta förhållande skäl att inte sätta maximibeloppet högre än 500 000 kr. Avgiften är avsedd att vara enkel att tillämpa och minska utrymmet för skönsmässiga bedömningar (prop. del 1 s. 538 f).

Utskottet har förståelse för den oro motionärerna hyser för att de föreslagna miljösanktionsavgifterna blir för låga för att verka avskräckande. Utskottet vill emellertid understryka att besluten om miljösanktionsavgift kan relateras till en viss tidsperiod, under vilken en överträdelse pågår. Har rättelse inte skett inom den tid som ett första beslut om sanktionsavgift omfattar, kan tillsynsmyndigheten fatta ytterligare beslut. Det samlade beloppet av de miljösanktionsavgifter som påförs för en överträdelse kan alltså bli avsevärt högre än 500 000 kr. Det bör vidare framhållas att miljösanktionsavgiften utgör ett komplement till straffreglerna i miljöbalken, och att den som vållar skada på miljön utöver miljösanktionsavgift riskerar att ådra sig såväl straff som skadeståndsskyldighet. Enligt utskottets mening kan de föreslagna miljösanktionsavgifterna bli en viktig del av ett väl fungerande

sanktionssystem på miljörettens område. Utskottet avstyrker motionerna Jo30 (yrkande 1), Jo32 (yrkande 39), Jo33 (yrkande 28), Jo34 (yrkande 27) och Jo37 (yrkande 9).

I motionerna Jo33 (kd) och Jo34 (c) yrkas att miljöstraffsavgift skall beslutas av domstol och alltså inte av tillsynsmyndighet. I motion Jo32 (m) anføres att ett beslut om miljöstraffsavgift inte bör kunna verkställas innan det vunnit laga kraft.

I propositionen redovisar regeringen som sin uppfattning att behovet av en domstolsprövning vid fastställande av miljöstraffsavgifter är beroende av om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och om reglerna är utformade så att det finns utrymme för betydande skönmässiga bedömningar. Några sådana förutsättningar uppställs inte i förslaget. Avgift skall påföras när de objektiva förutsättningarna föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet och avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd tariff. Något hinder mot den föreslagna uppbyggnaden av systemet torde, enligt regeringens uppfattning, inte möta enligt artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Artikelns krav på domstolsprövning bör vara uppfyllt genom möjligheten att efter överklagande få miljöstraffsavgiften prövad av miljödomstol. Regeringen anser därför att domstolsprövning i första instans inte är påkallad. Genom att förlägga prövningen till tillsynsmyndigheterna får dessa ett ytterligare verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn och att miljöreglerna efterlevs i syfte att bidra till måluppfyllelsen i miljöbalkens inledande bestämmelser. Tillsynsmyndigheten kan direkt vidta åtgärder med anledning av en konstaterad överträdelse. En betydlig effektivitetsvinst bör, enligt regeringen, kunna erhållas utan risk för rättssäkerheten (prop. del 1 s. 543 f).

Enligt regeringens uppfattning bör ett beslut om miljöstraffsavgift vara direkt verkställbart för att överklaganden inte skall ske enbart i syfte att skjuta upp verkställigheten. I de fall beslutet kommer att prövas av domstol kan nämligen en väsentlig fördröjning av verkställbart beslut från det att överträdelsen skedde förväntas. Betydande räntevinster och liknande ekonomiska fördelar skulle komma den till godo som överklagade för att skjuta på verkställigheten. Beslutet bör dock kunna inhiberas av miljödomstolen vid överklagande (prop. del 1 s. 545 f).

Utskottet anser för sin del att de skäl regeringen anför för att miljöstraffsavgifterna skall beslutas av tillsynsmyndigheterna är övertygande. Eftersom miljöstraffsavgiften bygger på strikt ansvar, behöver tillsynsmyndigheten inte gå in på någon bedömning av om en överträdelse ägt rum på grund av uppsåt eller oaktsamhet. Det blir tillräckligt att konstatera att en överträdelse faktiskt ägt rum; utredningen härom torde ofta bestå av skriftlig bevisning såsom besiktningsprotokoll eller liknande. Miljöstraffsavgiften bestäms sedan enligt av regeringen meddelade tariffer. En prövning av det nu beskrivna slaget bör utan svårighet kunna fullgöras av tillsynsmyndigheterna. Att tillsynsmyndighetens beslut därefter kan överklagas till miljödomstol ger tillräckliga garantier för prövningssystemets rättssäkerhet och förenlighet med Europakonventionen.

Utskottet delar också regeringens uppfattning att miljöstraffsavgifterna bör kunna tas ut utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. Överklagas beslutet, kan nämligen miljödomstolen med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas. Denna möjlighet måste anses ge en erforderlig garanti för att obefogade beslut om miljöstraffsavgift inte verkställs.

Utskottet tillstyrker med det anförda propositionens förslag avseende miljöstraffsavgifter. Motionerna Jo32 (yrkande 38), Jo33 (yrkande 29) och Jo34 (yrkande 27) avstyrks.

Miljöbrott

Gällande rätt

I 13 kap. brottsbalken (BrB) finns bestämmelser om allmänfarliga brott. Vissa av brotten kan sägas ta sikte på förfaranden som skadar miljön. Sålunda föreskrivs i 13 kap. 7 § BrB att den som framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa genom att förgifta eller infektera livsmedel, vatten eller annat, på annat sätt sprida gift eller dylikt eller sprida eller överföra allvarlig sjukdom, skall dömas för spridande av gift eller smitta till fängelse i högst sex år. Är brottet grovt, skall dömas till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. I 13 kap. 8 § BrB stadgas att den som framkallar allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt, skall dömas för förgöring till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, skall dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i 13 kap. 7 eller 8 § BrB döms enligt 13 kap. 9 § första stycket samma balk för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

I 13 kap. 8 a § BrB finns en bestämmelse som tar sikte på vissa gärningar som inte är straffbara enligt någon av de tidigare bestämmelserna i kapitlet. Enligt paragrafen kan den som

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 olägenhet i miljön,

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

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

dömas för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. En förutsättning för straffbarhet är dock att förfarandet inte har tillåtits av behörig myndighet eller är allmänt vedertaget. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Kan gärningen med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig, föranleder den inte ansvar enligt paragrafen.

Om en gärning som avses i 13 kap. 8 a § BrB begås av oaktsamhet, döms enligt 13 kap. 9 § andra stycket samma balk för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år. Med stöd av 13 kap. 11 § BrB kan den som

ådragit sig ansvar för bl.a. miljöbrott eller vållande till miljöstörning men som frivilligt avvärjer fara eller verkan som anges i paragraferna innan avsevärd olägenhet uppkommit, dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för gärningen.

Utöver bestämmelserna i brottsbalken finns ett stort antal specialstraffrättsliga bestämmelser på miljörättens område. Genom dessa bestämmelser straffbeläggs uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av närmare angivna materiella bestämmelser i olika författningar med miljöanknytning. Straffskalorna sträcker sig vanligen från böter till fängelse i högst två år.

Propositionen

Regeringen föreslår att miljöbrotten i brottsbalken och de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljörättens område samlas i ett kapitel i miljöbalken. Sålunda förs brotten miljöbrott och vållande till miljöstörning i sak oförändrade från brottsbalken till miljöbalken (29 kap. 1–2 §§ i förslaget). Härutöver föreslår regeringen införande av fem paragrafer med egna brottsbeskrivningar och brottsbeteckningar. Det rör sig om miljöfarlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet, försvårande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation och nedskräpning (29 kap. 3–7 §§ i förslaget). För straffbarhet erfordras för dessa gärningar att de begåtts av uppsåt eller oaktsamhet, utom såvitt gäller miljöfarlig kemikaliehantering där det krävs att oaktsamheten är grov. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år, med undantag för bristfällig miljöinformation och nedskräpning, för vilka brott det svåraste straffet är fängelse ett år. Vidare föreskrivs straff för den som bryter mot särskilt angivna föreskrifter, beslut och villkor som meddelats med stöd av miljöbalken eller som bryter mot vissa EG-rättsakter. För straffbarhet fordras i dessa fall att gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år (29 kap. 8–9 §§ i förslaget). Förslaget upptar också en straffbestämmelse om skydd för fredade djur och växter (29 kap. 10 §).

I fråga om andra brott än miljöbrott och vållande till miljöstörning gäller att ringa gärningar är fria från ansvar. Ansvar enligt miljöbalken inträder inte om en gärning är belagd med samma eller svårare straff i brottsbalken eller om ansvar kan följa enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (29 kap. 11 §). Slutligen upptar förslaget bestämmelser om bl.a. förverkande och s.k. frivilligt tillbakaträdande.

Utskottets överväganden

De subjektiva rekvisiten

I motion 1996/97:Ju926 (mp) begärs att strikt ansvar skall införas för miljöbrott. I motion Ju908 (mp) yrkas – såsom motionen får förstås – att grov oaktsamhet inte skall användas som rekvisit vid miljöbrottslighet; oaktsamhet av normalgraden skall vara tillräcklig.

Ansvar för brott förutsätter enligt svensk rätt till en början att någon begått en viss gärning sådan denna beskrivs i ett straffbud eller att han överträtt en

föreskrift, vartill ett straffbud hänvisar. Men härutöver krävs att gärningsmannen begått gärningen uppsåtligt; i de fall oaktsamhet räcker för straffbarhet kräver det en uttrycklig reglering. Detta brukar, vad gäller uppsåtsbrotten, uttryckas så att rekvisiten för gärningen skall ha subjektiv täckning. Detsamma gäller vid överträdelser av föreskrifter i specialstraffrätten, se 1 kap. 1–3 §§ brottsbalken (BrB). En bärande tanke bakom kravet på att gärningsmannen skall ha handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet kan sägas vara att endast den som haft möjlighet att rätta sig efter lagen, men inte gjort det, skall kunna straffas. I svensk rätt torde ansvar utan krav på vare sig uppsåt eller oaktsamhet förekomma endast beträffande det formella ensamansvar för bl.a. ansvariga utgivare som till yttrandefrihetens skydd uppställs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Här måste emellertid beaktas att ett huvudsyfte med den regleringen är att skydda t.ex. författare av tidningsartiklar mot straffansvar. Att införa strikt ansvar för miljöbrott skulle innebära att t.ex. en näringsidkare som driver en miljöfarlig verksamhet skulle kunna straffas för en skada som denna vållat, trots att han iakttagit alla för verksamheten gällande föreskrifter. Något skäl att införa en så ingripande ordning på miljöstraffrättens område kan utskottet inte finna. Motion 1996/97:Ju926 avstyrks i denna del (yrkande 12).

När det gäller frågan om grov oaktsamhet som subjektivt rekvisit, förekommer en kvalifikation av oaktsamhetsbrottet på flera håll i lagstiftningen, t.ex. i 3 kap. 9 § BrB vari stadgas ansvar för bl.a. den som av grov oaktsamhet utsätter annan för livsfara. Utskottet har svårt att se varför domstolarna skulle finna gränsdragningen mellan oaktsamhet och grov oaktsamhet mer komplicerad vid miljöbrott än vid andra brott och avstyrker motion Ju908 i nu behandlad del (yrkande 1).

Beviskravet

I motion 1996/97:Ju926 (mp) begärs en utredning av beviskravet vid miljöbrott. Motionärerna anför att det ofta är svårt att bevisa vad som hänt vid denna typ av brott.

Enligt 35 kap. 1 § rättegångsbalken gäller att rätten skall, efter samvetsgrann prövning av allt som förekommit, avgöra vad i målet är bevisat. För brottmålen brukar beviskravet formuleras så, att den tilltalade kan dömas endast om det är ställt utom rimligt tvivel att han gjort sig skyldig till den gärning som läggs honom till last, se t.ex. NJA 1996 s. 176. Att utredningen av misstänkta miljöbrott kan vara komplicerad utgör enligt utskottets mening inget skäl att ställa lägre krav på bevisningen vid denna typ av brottslighet. Utskottet avstyrker motion 1996/97:Ju926 i denna del (yrkande 11).

Juridiska personers straffansvar

I motion 1996/97:Ju926 (mp) begärs att juridiska personer skall kunna straffas för miljöbrott.

Sedan år 1986 finns bestämmelser om s.k. företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken. Företagsbot är en form av sanktion som kan åläggas näringsidkare som en särskild rättsverkan av brott som begåtts i deras verksamhet.

Med näringsidkare avses såväl fysiska som juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Enligt 36 kap. 7 § BrB gäller att näringsidkare kan åläggas företagsbot för brott som begåtts i utövningen av hans näringsverksamhet, om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot skall dock inte åläggas, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller det eljest skulle vara uppenbart oskäligt. Företagsbot skall fastställas till lägst 10 000 och högst 3 000 000 kr (36 kap. 8 §). När storleken av företagsbot bestäms, skall särskild hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten (36 kap. 9 §). Under vissa förutsättningar kan företagsbot efterges eller sättas ned (36 kap. 10 §).

Enligt vad regeringen anför i den nu förevarande propositionen har företagsbot endast sällan ålagts för miljöbrott. Regeringen pekar på att de förslag som lagts fram av Företagsbotsutredningen i betänkandet *Straffansvar för juridiska personer* (SOU 1997:127) kan antas få betydelse på miljöområdet. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Emellertid framhåller regeringen att det i dag inte är möjligt att bedöma om Företagsbotutredningens förslag kommer att leda till lagstiftning och i vad mån denna i så fall kommer att tillgodose behovet av effektiva sanktioner på miljöområdet. Regeringen understryker att en effektivisering av sanktionssystemet på miljöområdet bör ske redan nu och föreslår därför införandet av miljöstraffsavgifter, vilka utskottet behandlat ovan (prop. del 1 s. 533 f).

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det på miljörättens område är nödvändigt med effektiva sanktioner även mot överträdelser som begås av juridiska personer. Utskottet anser emellertid att det, i avvaktan på en eventuell lagstiftning om straffansvar för juridiska personer, får anses tillräckligt att införa det av regeringen föreslagna systemet med miljöstraffsavgifter. Motion 1996/97:Ju926 i nu ifrågavarande del avstyrks (yrkande 13).

Straffskalor och preskription

Skärpta straff för miljöbrottslighet efterfrågas i motionerna Jo33 (kd) samt Ju908 (mp). I båda dessa motioner samt i motion 1996/97:Ju926 (mp), begärs att preskriptionstiden för miljöbrott skall förlängas.

I propositionen anför regeringen att den vid ställningstagande till utformningen av en gemensam straffskala för de specialstraffrättsliga bestämmelser som samlas i miljöbalken beaktar att de intressen som balken ytterst syftar till att tillgodose är synnerligen skyddsvärda. Maximistraffet för dessa brott bör därför sättas till det högsta av de straff som i dag gäller enligt de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljöområdet, nämligen fängelse två år. Att bestämma ett högre straffmaximum skulle te sig orimligt med hänsyn till att straffbarhet i dessa fall inte förutsätter att skada eller konkret fara för skada skall ha inträffat. För vissa mindre allvarliga brott bör det dock vara tillräckligt med straffmaxima på ett års fängelse respektive sex månaders fängelse. Straffmätning och påföljdsval måste liksom i andra sammanhang ske med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet; hit hör såväl de

objektiva omständigheterna som gärningsmannens uppsåt eller grad av oakt-samhet. Vissa gärningar kan vara av så allvarlig art att de bör föranleda en frihetsberövande påföljd, även om detta inte motiveras av gärningens straff-värde eller gärningsmannens tidigare brottslighet. Exempel på sådana brott är plundring av utrotningshotade fåglars bon eller att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier (prop. del 1 s. 526 f). Vad gäller de brott som förs över från brottsbalken sker ingen ändring av straffskalorna.

Utskottet anser att förslagen i propositionen angående straffen för miljö-brottslighet är väl avvägda. Maximistraffet för uppsåtligt miljöbrott motsva-rar sålunda vad som stadgas för flertalet grova förmögenhetsbrott. Härtill kommer att mycket svåra fall av miljöbrottslighet kan träffas av vissa be-stämmelser i 13 kap. BrB om allmänfarliga brott, för vilka maximistraffen ligger betydligt högre.

Vad gäller åtalspreskription framhåller regeringen i propositionen att de föreslagna straffskalorna i miljöbalken medför att det kommer att gälla en minsta preskriptionstid om fem år utom för brotten bristfällig miljöinformat-ion och nedskräpning samt sådana brott som endast har böter i straffskalan, för vilka preskriptionstiden blir två år. Vid sådana förhållanden och då kravet på att lika fall skall behandlas lika gör sig särskilt starkt gällande inom straff-rätten anser regeringen att någon ändring av tiderna för åtalspreskription inte bör ske (prop. del 1 s. 530).

När det gäller frågan om preskription, är utskottet medvetet om att det kan dröja innan miljöskador visar sig och att utredningssvårigheterna kan vara betydande. Av bestämmelserna i 35 kap. 1 § första stycket 3 BrB följer dock att preskriptionstiden för miljöbrott, som är det svåraste brottet enligt miljö-balken, är tio år. Enligt utskottets mening måste en sådan frist för väckande av åtal i de flesta fall vara tillräcklig. Beträffande preskriptionstiden för lindrigare brott, delar utskottet regeringens uppfattning. Skall frågan om preskriptionstiden för miljöbrottslighet övervägas särskilt, bör det ske först om det visar sig nödvändigt att på nytt överväga straffskalorna för sådana brott. Utskottet avstyrker motionerna Jo33 (yrkandena 27 och 31), Ju908 (yrkandena 3 och 4) och 1996/97:Ju926 (yrkande 10).

Översyn av lagstiftningen

I motion 1996/97:Ju907 (m) begärs en översyn av lagstiftningen mot miljö-brott.

Som framgått ovan innebär propositionen att en samlad reglering av de straffbestämmelser som i första hand kan anses miljörelaterade införs i mil-jöbalken. I samband med detta arbete har ett antal nya brottsbeteckningar införts och straffskalornas utformning har övervägts. Även miljösanktions-avgifterna har uppenbarligen betydelse i detta sammanhang. Utskottet kan inte finna att det nu finns skäl att göra en ytterligare översyn av lagstiftning-en mot miljöbrott. En meningsfull översyn lär inte kunna göras förrän rätts-praxis utbildats och erfarenhet vunnits av de nya bestämmelsernas tillämp-ning. Utskottet avstyrker motion 1996/97:Ju907 i denna del (yrkande 2).

Ett klagörande av vad som avses med ringa miljöbrott efterfrågas i motionerna 1996/97:Ju926 och Ju908 båda (mp).

Enligt förslaget skall andra gärningar i strid med miljöbalkens straffbestämmelser än miljöbrott och vållande till miljöstörning inte föranleda ansvar, om gärningen är ringa. I propositionen konstaterar regeringen att flertalet specialstraffrättsliga bestämmelser på miljöområdet föreskriver ansvarsfrihet för ringa fall. Vad gäller bedömningen huruvida en överträdelse är ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Om någon t.ex. underlåtit att iaktta föreskrifter om att vidta skyddsåtgärder och denna underlåtenhet är direkt förenad med straffansvar, saknar det betydelse för bedömningen av om gärningen är ringa huruvida någon faktisk skada eller fara för skada uppkommit genom underlåtenheten. Det intresse som straffansvaret syftar till att ta till vara i exemplet är att föreskrivna skyddsåtgärder vidtas. Överträdelsen kan därför anses ringa i objektivt hänseende endast om avvikelsen från den norm som gällt enligt föreskrifterna varit obetydlig. Ansvarsfrihet bör komma i fråga endast om gärningen vid en samlad bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som omedelbart skall skyddas genom straffansvaret (prop. del 1 s. 529 f).

Utskottet, som anmärker att en gränsdragning mellan ringa brott och brott av normalgraden förekommer på åtskilliga håll i strafflagstiftningen, delar regeringens uppfattning i fråga om bedömningen av när en gärning skall anses ringa. Ytterst måste bedömningar av detta slag, liksom i straffrätten i övrigt, överlåtas till rättstillämpningen. Utskottet avstyrker motionerna 1996/97:Ju926 och Ju908 i nu behandlade delar (yrkandena 9 respektive 2).

Miljöåklagare

I motion Jo37 (fp) begärs att en tjänst som miljöåklagare (MÅ) skall inrättas. Enligt motionärerna bör MÅ ges befogenhet att väcka åtal mot dem som bryter mot miljöförfattningarna. MÅ bör vara underställd Riksåklagaren men ha likartade uppgifter som Justitieombudsmannen.

Något förslag om miljöåklagare läggs inte fram i propositionen. I denna erinras dock om att det återkallade tidigare förslaget till miljöbalk (prop. 1994/95:10) upptog ett förslag om inrättande av en Miljöombudsman. Denne skulle bl.a. ta emot och utreda enskilda personers och organisationers klagomål på miljöområdet och följa rättsutvecklingen inom detta samt utfärda förelägganden om miljöskyddsavgift. Regeringen framhåller emellertid att propositionens förslag om miljöorganisationers talerätt och miljöstraffavgifter bättre tillgodoser de syften MO var tänkt att tillgodose. Regeringen erinrar också om Justitieombudsmannens tillsynsverksamhet (prop. del 1 s. 490 f).

Utskottet har berört frågan om inrättande av miljöåklagare i betänkandet 1997/98:JuU1. Utskottet anförde att miljöbrott ofta borde kunna betraktas som en kvalificerad typ av ekonomisk brottslighet. Erfarenheterna från senare år tydde också på att en mer sammanhållen organisation för bekäm-

pande av miljöbrott skulle kunna vara till fördel. Enligt utskottets mening borde i vart fall kvalificerad miljöbrottslighet kunna handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Resultatet av ett pågående utredningsarbete borde dock avvaktas (bet. s. 41 f).

Utskottet har i ett senare betänkande (1997/98:JuU8 s. 3) anmärkt att förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten inte tar upp miljöbrottmål bland de måltypen som skall handläggas vid myndigheten. Däremot har regeringen, noterade utskottet, i sina myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 1998 m.m. givit Riksåklagaren i uppdrag att utarbeta förslag till effektivare utredning av miljöbrott. En utgångspunkt skall därvid vara att Ekobrottsmyndigheten skall spela en central roll när det gäller att utreda brott mot miljön.

Utskottet delar regeringens bedömning att en ny myndighet med uppgifter liknande dem som i dag tillkommer Justitieombudsmannen inte bör inrättas. När det gäller frågan om inrättande av särskilda tjänster som miljöåklagare, bör resultatet av Riksåklagarens utredning avvaktas. Utskottet avstyrker motion Jo37 i denna del (yrkande 4).

Övrigt

I motion Jo33 (kd) begärs att de rättsvårdande myndigheterna inom miljöområdet skall få erforderliga resurser.

Riksdagen har för budgetåret 1998 beslutat en utgiftsram för rättsväsendet om 21 034 170 000 kr. För åren 1999 och 2000 beräknas utgiftsområdet till 21 647 respektive 22 304 miljoner kronor. Beslutet innebär att rättsväsendets ram för budgetåret 1998 höjts med 200 miljoner kronor jämfört med föregående budgetår. Beslutet medför att både polisorganisationen och åklagarväsendet under de närmaste åren tillförs väsentliga förstärkningar. Enligt utskottets mening innebär dessa anslag att rättsväsendet disponerar erforderliga medel för att fullgöra sina uppgifter, däribland att bekämpa miljöbrottslighet. Motion Jo33 i denna del avstyrks (yrkande 26).

I motion Ju908 (mp) efterfrågas ökad forskning om miljöbrott.

Regeringen har den 18 december 1997 beslutat vad som skall gälla under budgetåret 1998 för Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och angivna anslag. Av regleringsbrevet framgår bl.a. att huvuddelen av de medel som rådet tilldelats för 1998 för forskning om ekonomisk brottslighet bör utlysas som projektmedel för sådan forskning, vilka forskare från universitet och högskolor kan ansöka om. BRÅ skall verka för att forskningen om ekonomisk brottslighet (inklusive miljöbrott) vid universitet och högskolor utvecklas, varvid den internationella dimensionen bör uppmärksammas särskilt. BRÅ skall upprätta en plan för hur detta arbete skall bedrivas. Planen skall lämnas till regeringen senast den 30 april innevarande år.

Utskottet instämmer i motionärernas uppfattning att forskning om miljöbrott är viktig. Enligt utskottets mening bör emellertid innehållet i BRÅ:s plan avvaktas innan ytterligare åtgärder övervägs. Utskottet avstyrker motion Ju908 i denna del (yrkande 7).

I övrigt har utskottet ingenting att anföra med anledning av propositionen eller motionsyrkandena.

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Sigrid Bolkéus (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kd), Helena Frisk (s), Åke Sundqvist (m), Görel Thurdin (c) och Cinnika Beiming (s).

Avvikande meningar

Miljödomstolar

1. Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m) och Åke Sundqvist (m) anför:

Vi är av flera skäl kritiska till det förslag till inrättande av miljödomstolar som läggs fram i propositionen.

Enligt vår uppfattning bör specialdomstolarna avvecklas. Förslaget innebär i stället ett inrättande av nya specialdomstolar, vilket vi finner principiellt felaktigt. Det vore från såväl organisatoriska som ekonomiska utgångspunkter mera fördelaktigt att utnyttja den befintliga domstolsorganisationen. Under hela 1990-talet har en strävan vid reformeringen av domstolsväsendet varit att renodla domstolarnas dömande verksamhet. Enligt förslaget skall emellertid miljödomstolarna ägna sig åt tillståndsprövningar, bl.a. sådana som tidigare ankommit på Koncessionsnämnden för miljöskydd. Förslaget har på denna punkt ifrågasatts av Lagrådet, och det strider klart mot strävan att koncentrera domstolarnas verksamhet till dömande.

Vad gäller förslaget att Miljööverdomstolens avgöranden i mål som prövas enligt förvaltningsprocesslagen inte skall kunna överklagas, är det tydligt att denna ordning kan medföra att Miljööverdomstolen och Regeringsrätten fattar motstridiga avgöranden på miljörättens område.

Propositionen innebär vidare ökade kostnader för domstolsväsendet på omkring 28 miljoner kronor per år. Detta stämmer mindre väl överens med arbetet på att utforma en mindre kostnadskrävande organisation för hela domstolsväsendet. Enligt vår mening vore en lämpligare ordning för prövning av miljösmål den följande.

Koncessionsnämnden för miljöskydd behålls och får i uppgift att som första instans pröva tillstånd till företag med betydande miljöpåverkan. Koncessionsnämnden skall kunna pröva frågor om ersättning och skadestånd. Nämnden skall även överpröva beslut av kommunala nämnder och länsstyrelser. Det bör utredas att låta Koncessionsnämnden arbeta under mera domstolsliknande former. Koncessionsnämndens beslut bör kunna överklagas till vissa länsrätter. Från länsrätterna skall sedan fullföljd kunna ske – under förutsättning av prövningstillstånd – till kammarrätt och regeringsrätten.

Sammanfattningsvis anser vi att riksdagen med bifall till motion Jo32 yrkande 32 skall dels avslå regeringens förslag i den del det avser inrättande av miljödomstolar, dels som sin mening ge regeringen till känna vad vi nu anfört.

2. Görel Thurdin (c) anför:

Enligt propositionen bemyndigas regeringen att i förordning bestämma antalet miljödomstolar. Av en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria framgår att antalet miljödomstolar är tänkt att bli fyra eller fem. Det är av vikt att miljödomstolarna tillvaratar den stora kompetens som i dag finns vid vattendomstolarna och i Koncessionsnämnden för miljöskydd. Härigenom kan övergången till den nya domstolsorganisationen underlättas. Det är vidare betydelsefullt att det finns en god kännedom om lokala och regionala förhållanden i miljödomstolarna. Jag anser att regionala miljödomstolar bör finnas på alla de sex orter där det i dag finns vattendomstolar.

Vad jag nu anfört med anledning av motionerna Jo34 yrkande 23 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

3. Siw Persson (fp) och Görel Thurdin (c) anför:

Som uttalas i bl.a. Lagrådets yttrande innebär förslaget till miljödomstolsorganisation att ordningen för prövning av miljömål blir mycket komplicerad. Av propositionen framgår visserligen att regeringen avser att noga följa utvecklingen av miljödomstolarnas prövning och att, om problem uppkommer, rätta till dessa. Vi anser emellertid att regeringen så snart det finns erfarenheter av miljödomstolarnas verksamhet bör analysera vilka brister som visat sig och redovisa dessa för riksdagen.

Vad vi nu med anledning av motion Jo37 yrkande 11 anfört, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Miljöorganisationers talerätt m.m.

1. Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m) och Åke Sundqvist (m) anför:

Vi motsätter oss förslaget att ge miljöorganisationer talerätt. Enligt vår uppfattning är förslaget en chimär. Miljöorganisationer kan redan i dag framföra sina åsikter i miljömål genom att uppträda som ombud åt part. Begränsningen av talerätten till ideella föreningar innebär vidare att bl.a. Stiftelsen Miljöcentrum inte tillerkänns talerätt, trots att det kanske är den organisation som varit mest engagerad i miljöprocesser. Förslaget präglas av ett korporativistiskt synsätt och är dessutom poänglöst från miljösynpunkt. Propositionen bör avslås i denna del.

Enligt vår uppfattning bör lagstiftaren verka för att stärka den enskildes rättsställning i miljöprocesser. Det bör alltså utredas om det genom lagstiftning bör bestämmas att rättsskyddsförsäkringar skall ersätta ett högre belopp i samband med miljötvister än vid andra tvister.

Vi anser att riksdagen skall dels med bifall till motion Jo32 yrkande 36 avslå regeringens förslag till talerätt för vissa miljöorganisationer, dels med

2. Siw Persson (fp), Rolf Åbjörnsson (kd) och Görel Thurdin (c) anför:

Vi välkomnar regeringens förslag att miljöorganisationer skall få möjlighet att få överklaga vissa avgöranden, även när de själva inte intar ställning av part. Vi är emellertid kritiska till de kriterier regeringen angivit för att en miljöorganisation skall få talerätt. Dessa innebär för det första att flertalet ideella föreningar som sysslar med miljöfrågor inte kommer att få talerätt. Vidare utesluter förslaget organisationer som driver sin verksamhet i annan form än ideell förening. Särskilt anmärkningsvärt är det att Stiftelsen miljöcentrum som bl.a. uppträtt som ombud i både Koncessionsnämnden för miljöskydd och domstol inte får talerätt. En annan kategori organisationer som starkt berörs av miljöproblemen är yrkesfiskarnas intresseorganisationer som inte heller får någon självständig talerätt enligt förslaget. Vi anser att förslaget bör omarbetas så att såväl flera ideella föreningar som andra juridiska personer som sysslar med miljöfrågor får talerätt av nu ifrågavarande slag. Regeringen bör få i uppdrag att snarast återkomma till riksdagen med ett förslag av den innebörd vi nu skisserat.

Vi anser att riksdagen med bifall till motionerna Jo30 yrkande 2, Jo33 yrkande 22, Jo34 yrkande 24, Jo35 yrkande 3 samt Jo37 yrkande 3 dels bör avslå regeringens förslag i denna del, dels som sin mening ge regeringen till känna vad vi nu anfört.

Miljösanktionsavgifter

1. Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp) och Åke Sundqvist (m) anför:

Vi anser att förslaget till miljösanktionsavgifter brister i flera avseenden. I detta sammanhang vill vi peka på att det föreslagna maximibeloppet är för lågt, även med beaktande av att flera avgifter kan åläggas om rättelse inte vidtas. Miljösanktionsavgiften måste motverka att en näringsidkare gör vinsten på att inte följa gällande föreskrifter. Maximibeloppet för sådan avgift bör bestämmas till 1 000 000 kr.

Vi anser att riksdagen med bifall till motionerna Jo32 yrkande 39 och Jo37 yrkande 9 och med anledning av regeringens förslag i denna del skall bestämma maximibeloppet för miljösanktionsavgiften enligt 30 kap. 2 § förslaget till miljöbalk till 1 000 000 kr.

2. Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Åke Sundqvist (m) och Görel Thurdin (c) anför:

Enligt regeringens förslag skall ett beslut om miljösanktionsavgift kunna verkställas utan hinder av att den som påförs avgiften överklagat beslutet till miljödomstolen. Även om miljödomstolen har möjlighet att förordna att det överklagade beslutet inte får verkställas, anser vi att det är principiellt felaktigt att ett beslut om betalningsskyldighet skall kunna verkställas innan frågan om avgiftsskyldighet föreligger blivit slutligt prövad.

Vi anser att riksdagen med bifall till motion Jo32 yrkande 38 skall avslå 30 kap. 5 § förslaget till miljöbalk.

1997/98:JuU4y

3. Görel Thurdin (c) anför:

Enligt min mening är det föreslagna maximibeloppet för miljöskaktionsavgift – 500 000 – kr för lågt. När det gäller t.ex. stora företag, är det nödvändigt att miljöskaktionsavgiften ger dem ett tillräckligt starkt incitament att följa tillstånd och villkor för verksamheten. Även om flera avgifter kan påföras om rättelse inte sker, är det föreslagna beloppet för lågt. Regeringen bör få i uppdrag att snarast återkomma till riksdagen med ett nytt förslag till miljöskaktionsavgift där det maximala beloppet fastställs till ett betydligt högre belopp än 500 000 kr.

Jag anser vidare att högre avgiftsbelopp bör beslutas av miljödomstol och inte av tillsynsmyndighet. Även i denna del bör regeringen återkomma till riksdagen med ett nytt förslag innan den nya lagstiftningen trätt i kraft.

Vad jag nu med anledning av motion Jo34 yrkande 27 anför, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4. Rolf Åbjörnsson (kd) anför:

Det är principiellt riktigt att införa miljöskaktionsavgifter, men något maximibelopp bör inte finnas. Miljöskaktionsavgifter måste vara kopplade dels till hur mycket en förebyggande åtgärd skulle ha kostat, dels till de skador som uppstått. Avgiften bör alltid ligga väsentligt högre än kostnaden för förebyggande åtgärder. Från rättssäkerhetssynpunkt är det otillfredsställande att miljöskaktionsavgift skall kunna beslutas av tillsynsmyndighet. Det bör i stället vara en uppgift för miljödomstolen att efter framställning från tillsynsmyndigheten pröva om någon miljöskaktionsavgift skall utgå.

Det får ankomma på regeringen att till riksdagen återkomma med ett nytt förslag till miljöskaktionsavgifter och fastställandet av dessa av den innebörd jag nu föreslagit. Detta bör kunna ske innan den nya miljöbalken träder i kraft.

Jag anser att riksdagen med bifall till motion Jo33 yrkandena 28 och 29 dels skall avslå regeringens förslag i denna del (30 kap. förslaget till miljöbalk), dels som sin mening ge regeringen till känna vad jag nu anför.

Miljöbrott

1. Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Rolf Åbjörnsson (kd), Åke Sundqvist (m) och Görel Thurdin (c) anför:

Enligt vår mening finns det, trots förslagen i den nu framlagda propositionen, anledning att göra en samlad översyn av lagstiftningen mot miljöbrottslighet. För att underlätta en sådan översyn är det angeläget att sådana forskningsprojekt som kan föranledas av den plan som Brottsförebyggande rådet skall upprätta avseende bl.a. forskning om miljöbrott tillförs erforderliga resurser. Inom ramen för översynen bör inte bara frågor om brottsbeskrivningar och straffskalor utredas. Även frågor om de subjektiva rekvisiten vid miljöbrotts-

lighet, beviskrav och preskriptionstid bör utredas. Regeringen bör få i uppdrag att snarast tillsätta en utredning med den inriktning vi nu förordat.

Vad vi nu med anledning av motionerna 1996/97:Ju907 yrkande 2, 1996/97:Ju926 yrkandena 9–12 samt Ju908 yrkande 7 anfört, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

2. Kia Andreasson (mp) anför:

Enligt min uppfattning är forskningen om miljöbrottslighet eftersatt, och det är angeläget att en satsning på sådan forskning kommer till stånd. Som framgår av regleringsbrevet för Brottsförebyggande rådet (BRÅ) skall BRÅ senast den 30 april i år till regeringen lämna en plan avseende forskning om bl.a. miljöbrottslighet. Enligt min mening bör planen ange att forskningen om miljöbrottslighet skall omfatta frågor om de subjektiva rekvisiten vid sådan brottslighet, beviskrav och preskriptionstid. Vidare bör forskningen avse på vilket sätt polis, åklagare och domstolar hanterar miljöbrott. Om denna forskning finner att det finns brister i hanteringen av miljöbrott, bör den också lämna förslag på hur dessa skall lösas. Forskningen bör särskilt inriktas på vilka strategier för bekämpning av miljöbrott som de nämnda myndigheterna utvecklat och i vilken utsträckning de samordnar sitt arbete. Regeringen bör ge BRÅ i uppdrag att utforma planen på detta sätt.

Vad jag nu med anledning av motion Ju908 yrkande 7 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

3. Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Rolf Åbjörnsson (kd) och Åke Sundqvist (m) anför:

Straffen för miljöbrottslighet är enligt gällande rätt förhållandevis låga. Under år 1996 dömdes endast ett fåtal personer för brott mot miljöskyddslagen och endast en person för miljöbrott. I samtliga fall blev påföljden böter.

Det är angeläget att straffen för miljöbrottslighet är så stränga att de verkar avskräckande och förebygger denna typ av brottslighet. Det är visserligen glädjande att den nu förevarande propositionen innebär en skärpning av straffen för vissa slag av miljöbrottslighet, men propositionens förslag är enligt vår uppfattning otillräckliga. Strafflatituden för miljöbrott bör ändras så att det blir möjligt att utdöma väsentligt strängare straff än enligt förslaget. För miljöbrott bör straffskalan sträcka sig från böter till fängelse fyra år och för grovt miljöbrott från fängelse fyra år till fängelse tio år. Av sådana straffskärpningar följer också att preskriptionstiderna för miljöbrott förlängs. Ändringarna bör göras i 29 kap. 1 § förslaget till miljöbalk.

Vi vill vidare understryka vikten av att rättsväsendet har tillräckliga resurser för att kunna bekämpa miljöbrottslighet. I samband med behandlingen av rättsväsendets budget för år 1998 har såväl Moderata samlingspartiet som Kristdemokraterna föreslagit större anslag till rättsväsendet än vad riksdagen anvisat. Riksdagen bör uttala att resurstillskott är en förutsättning för en effektiv bekämpning av miljöbrott.

Vi anser att riksdagen skall med bifall till motion Jo33 yrkandena 26, 27 och 31 dels ändra regeringens förslag avseende förslaget till 29 kap. 1 § så att straffskalan kommer att sträcka sig för miljöbrott från böter till fängelse fyra

år och för grovt miljöbrott från fängelse fyra år till fängelse tio år, dels som sin mening ge regeringen till känna vad vi nu anfört.

1997/98:JuU4y

4. Siw Persson (fp) anför:

Erfarenheten visar att åklagare ofta har bristande kunskaper och intresse när det gäller att ta sig an miljöbrott. Folkpartiet liberalerna anser därför att en särskild tjänst som Miljöåklagare (MÅ) bör inrättas. MÅ skall vara underställd Riksåklagaren. MÅ skall ha som huvuduppgift att utföra åtal för brott mot miljöförfattningarna. Härutöver bör MÅ ha vissa uppgifter som i dag ankommer på Justitieombudsmannen. MÅ bör sålunda få till uppgift att ta emot och utreda enskilda personers och organisationers klagomål över olika förhållanden inom miljöområdet. MÅ skall kunna vidarebefordra klagomål och synpunkter till tillståndsmyndigheter men även till dem som vållar miljöstörningar. MÅ bör också kunna framföra förslag till nya eller ändrade föreskrifter inom miljöområdet. Regeringen bör få i uppdrag att snarast återkomma till riksdagen med förslag av den innebörd jag nu angivit.

Vad jag nu med bifall till motion Jo37 yrkande 4 anfört, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Motionerna

1996/97:Ju907 av Gun Hellsvik m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en översyn av gällande lagstiftning.

1996/97:Ju926 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att inrätta miljödomstolar,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att miljöbrotten skall hänföras till de inrättade miljödomstolarna,

9. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i miljölagarna att ”ringa” vid miljöbrott skall definieras,

10. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i miljölagarna att preskriptionstiden för miljöbrott skall vara 25 år,

11. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i miljölagarna att bevisfrågan vid miljöbrott omarbetas och nya förslag framtas i enlighet med vad som anförts i motionen,

12. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i miljölagarna att uppsåtsfrågan vid miljöbrott omarbetas och nytt förslag framtas i enlighet med vad som anförts i motionen,

13. att riksdagen beslutar om sådan ändring i miljölagarna att ansvarsfrågan vid miljöbrott skall gälla den juridiska personen i enlighet med vad som anförts i motionen,

1997/98:Ju908 av Kia Andreasson m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om enhetliga rekvisit i miljölagstiftningen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ringa brott,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skärpta straffsatser,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtalspreskription,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillståndsformuleringar,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om forskning om miljörelaterad brottslighet.

1997/98:Jo30 av Bertil Persson (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens förslag om miljöstraffsavgift i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen avslår regeringens förslag om att förvägra Miljöcentrum talerätt i enlighet med vad som anförts i motionen.

1997/98:Jo32 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

32. att riksdagen avslår regeringens förslag att inrätta regionala miljödomstolar och miljööverdomstol i enlighet med vad som anförts i motionen,

36. att riksdagen avslår förslaget att ge miljöorganisationer talerätt i enlighet med vad som anförts i motionen,

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga

37. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om förändringar i rättshjälpsförsäkringen i enlighet med vad som anförts i motionen,

38. att riksdagen beslutar att miljöskaktionsavgift inte skall kunna verkställas i väntan på att ett överklagande prövas i enlighet med vad som anförts i motionen,

39. att riksdagen beslutar att höja det maximala beloppet för miljöskaktionsavgift till 1 000 000 kr i enlighet med vad som anförts i motionen.

1997/98:Jo33 av Dan Ericsson m.fl. (kd) vari yrkas

20. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljödomstolar,

22. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljöorganisationers talerätt,

26. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillräckliga resurser till de rättsvårdande myndigheterna,

27. att riksdagen beslutar om skärpt straffskala för miljöbrott och grova miljöbrott i enlighet med vad som anförts i motionen,

28. att riksdagen beslutar att ej sätta ett beloppstak för miljöskaktionsavgifterna i enlighet med vad som anförts i motionen,

29. att riksdagen beslutar att miljödomstol är det organ som skall besluta om miljöskaktionsavgift i enlighet med vad som anförts i motionen,

31. att riksdagen beslutar om förlängd preskriptionstid för miljöbrott i enlighet med vad som anförts i motionen.

1997/98:Jo34 av Olof Johansson m.fl. (c) vari yrkas

23. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att de regionala miljödomstolarna skall finnas på de sex orter där det i dag finns vattendomstolar,

24. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan vidgning av miljöorganisationernas talerätt som anges i motionen,

27. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en högre maximal nivå på miljöskaktionsavgiften.

1997/98:Jo35 av Erling Bager m.fl. (fp) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att ge yrkesfisket talerätt enligt miljöbalken.

1997/98:Jo37 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att vidga talerätten för miljöorganisationer,

4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till inrättande av en miljöåklagare,

9. att riksdagen beslutar om en sådan ändring i lagförslaget att miljöskaktionsavgifterna vid överträdelse av miljöregler och meddelade villkor skall uppgå till lägst 5 000 kr och högst 1 000 000 kr,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om uppföljning av miljödomstolarna.

Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Till jordbruksutskottet	1
Sammanfattning.....	1
Inledning.....	1
Yttrandets omfattning m.m.	1
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	1
Utskottet	4
Miljödomstolar.....	4
Gällande rätt.....	4
Propositionen	5
Lagrådets yttrande.....	6
Utskottets överväganden	7
Miljöorganisationers talerätt m.m.	10
Gällande rätt.....	10
Propositionen	11
Utskottets överväganden	11
Miljösanktionsavgifter	13
Gällande rätt.....	13
Propositionen	13
Utskottets överväganden	14
Miljöbrott.....	16
Gällande rätt.....	16
Propositionen	17
Utskottets överväganden	17
Avvikande meningar.....	23
Miljödomstolar.....	23
Miljöorganisationers talerätt m.m.	24
Miljösanktionsavgifter	25
Miljöbrott	26
Motionerna.....	29