

Justitieutskottets utlåtande 2021/22:JuU48

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv (EG) 2008/99/EG inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen, och utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utlåtandet innehåller en reservation (SD).

Prövade förslag

Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv (EG) 2008/99/EG (COM (2021) 851).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets prövning.....5

 Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom
 straffrättsliga bestämmelser5

Reservation11

 Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom
 straffrättsliga bestämmelser (SD)11

Bilaga 1

Förteckning över prövade förslag12

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag13

Bilaga 3

Reservanternas förslag till motiverat yttrande från Sveriges riksdag.....14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (SD)

Stockholm den 17 mars 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Petter Löberg (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP), Ingemar Kihlström (KD), Anna Wallentheim (S) och Mikael Damsgaard (M).

Redogörelse för ärendet

Den 3 februari 2022 hänvisades kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv (EG) 2008/99/EG (COM (2021) 851) till justitieutskottet för subsidiaritetsprövning. Åttaveckorsfristen löper ut den 29 mars 2022.

Den 8 februari 2022 lämnade Miljödepartementet en faktapromemoria där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår (2021/22:FPM58).

Förslaget som provas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Utskottets prövning

Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Jämför reservationen (SD).

Kommissionens förslag

Bakgrund och syfte

Nuvarande EU-lagstiftning med gemensamma minimiregler för kriminalisering av miljöbrott är Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Kommissionen har utvärderat direktivet och har konstaterat att det inte har haft någon större effekt i praktiken. Under de senaste tio åren har antalet miljöbrott som utretts och lett till fällande dom fortsatt vara mycket lågt inom unionen. Dessutom är de utdömda påföljderna för låga för att vara avskräckande och det gränsöverskridande samarbetet sker inte på ett systematiskt sätt. Kommissionen föreslår därför att det nuvarande direktivet ska ersättas av ett nytt.

Kommissionen anger sex mål för det nya direktivet.

1. Effektivisera utredningar och åtal genom att uppdatera direktivets tillämpningsområde och införa en lämplig mekanism för att hålla direktivet uppdaterat i takt med den europeiska gröna given.
2. Effektivisera utredningar och åtal genom att förtydliga eller eliminera vaga begrepp i definitionerna av miljöbrott.
3. Säkerställa effektiva, avskräckande och proportionella typer och nivåer av påföljder för miljöbrott.
4. Främja gränsöverskridande utredningar och åtal.
5. Förbättra välgrundade beslut om miljöbrott genom förbättrad insamling och kommunikation av statistiska uppgifter.
6. Förbättra de nationella brottsbekämpningskedjornas operativa effektivitet för att främja upptäckt, åtal och påföljder.

Kommissionens förslag till direktiv

Kommissionens förslag innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för de allvarligaste överträdelserna av unionens miljölagstiftning och

syftar till ett effektivare miljöskydd. Tillämpningsområdet utökas i förhållande till det nu gällande direktivet genom att ytterligare kategorier av straffbara gärningar införs. Bestämmelserna om påföljder skärps genom att det anges miniminivåer för den övre gränsen för straff, vilka i de allvarligaste fallen ska uppgå till minst tio års fängelse. När det gäller juridiska personer anges att sådana ska kunna hållas ansvariga och att det ska finnas effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder som kan vara antingen straffrättsliga eller icke-straffrättsliga. Det föreskrivs miniminivåer för den övre gränsen på de böter som ska komma i fråga för juridiska personer, vilka i de allvarligaste fallen ska uppgå till minst 5 procent av årlig omsättning på global nivå. Utöver de angivna påföljderna för fysiska och juridiska personer ska kompletterande sanktioner kunna påföras, t.ex. hinder att bedriva näringsverksamhet, skyldighet att återställa miljön till dess tidigare skick och, när det gäller fysiska personer, tillfälliga förbud mot att ställa upp i offentliga val.

Rättslig grund

Den rättsliga grunden för det föreslagna direktivet är artikel 83.2 i EUF-fördraget. Där fastställs EU:s befogenhet att ange minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom EU:s politikområden som omfattas av harmoniseringsåtgärder, om detta är nödvändigt för en effektiv kontroll av efterlevnaden.

Subsidiaritet och proportionalitet

Kriminell verksamhet relaterad till miljön har ofta en gränsöverskridande dimension eftersom miljöbrott inte sällan drabbar flera länder (t.ex. olaglig handel med avfall, skyddade arter eller produkter av vilda djur och växter) eller har gränsöverskridande effekter (t.ex. vid gränsöverskridande förorening av luft, vatten och mark). Gränsöverskridande samarbete mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter är därför avgörande.

Målet med det befintliga direktivet var att tillhandahålla en harmoniserad rättslig ram för straffbara gärningar i syfte att underlätta det gränsöverskridande samarbetet. Enligt utvärderingsrapporten har dock medlemsstaterna, trots framstegen med att skapa en EU-omfattande gemensam uppsättning definitioner av miljöbrott och krav på mer avskräckande påföljdsnivåer, inte på egen hand lyckats förena sina respektive tolkningar av miljöbrott inom det manöverutrymme som direktivet ger. På liknande sätt förhindrar de otillräckliga påföljdsnivåerna i ett antal medlemsstater lika villkor i hela EU och tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande (exempelvis den europeiska arresteringsordern och den europeiska utredningsordern).

Det finns en växande klyfta mellan de straffrättsliga åtgärderna mot miljöbrott och den straffrättsliga situationen i praktiken. Trots det nuvarande direktivet har antalet gränsöverskridande utredningar av och fällande domar

för miljöbrott i EU inte ökat nämnvärt. Däremot har miljöbrottsligheten under samma tid ökat med 5 procent till 7 procent globalt och orsakar bestående skador på livsmiljöer, arter, människors hälsa och inkomster för stater och företag.

I enlighet med proportionalitetsprincipen är den föreslagna översynen av direktivet begränsad till vad som är nödvändigt och proportionerligt för att anpassa befintlig strafflagstiftning inom detta område till nya hot. Åtgärder för användning av utredningsverktyg och informationsutbyte ingår endast i den utsträckning det är nödvändigt för att den föreslagna straffrättsliga ramen ska fungera effektivt. I förslaget fastställs brottsrubriceringarnas räckvidd så att den täcker alla relevanta handlingar, samtidigt som den begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det nya direktivet innehåller nya kategorier av miljöbrott i den utsträckning som krävs för den underliggande miljölagstiftningen. Både brotten och påföljderna begränsas till allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen och är därmed förenliga med proportionalitetsprincipen.

Regeringskansliets faktagpromemoria

Regeringskansliet (Miljödepartementet) överlämnade den 8 februari 2022 en faktagpromemoria (2021/22:FPM58).

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nuvarande direktivet är införlivat i svensk lagstiftning genom 29 kap. miljöbalken. De nya straffbara gärningarna i lagstiftningsförslaget är kriminaliserade i svensk rätt genom 29 kap. miljöbalken, lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg samt lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror. Straffskalorna för brott som berörs av lagstiftningsförslaget rymmer fängelse i högst sex år (grovt miljöbrott), fängelse i högst fyra respektive två år (övriga brott i miljöbalken och lagen om åtgärder mot förorening från fartyg) samt fängelse i högst sex månader (lagen om handel med timmer och trävaror). Högsta företagsbot uppgår till 10 miljoner kronor. I svensk rätt saknas möjlighet att besluta om kompletterande sanktioner som anges i lagstiftningsförslaget. Bestämmelserna om sanktioner behöver ses över och nya sanktioner kommer att behöva införas för att uppfylla kraven i lagstiftningsförslaget.

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i stort kommissionens förslag till direktiv och ansatsen att prioritera åtgärder som syftar till att stärka kampen mot miljöbrott. Sverige är positivt till en fördjupning av samarbetet på miljöbrottsområdet, särskilt när det gäller åtgärder för att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet med gränsöverskridande inslag. Den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet vilket har medfört att det i dag ofta finns kopplingar

mellan miljöbrott och organiserad brottslighet som bedrägerier, skattebrott, stölder, penningtvätt, grova våldsbrott samt narkotika- och människosmuggling. Brottsligheten är ofta gränsöverskridande. Detta innebär utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna både i Sverige och i andra medlemsstater och medför ett ökat behov av samarbete över nationsgränserna.

Regeringen anser att gemensamma bestämmelser om påföljder och sanktioner inom EU kan vara en viktig komponent för att åstadkomma en hög och likvärdig miljöskyddsnivå inom unionen och att sådana bestämmelser kan underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna på miljöbrottsområdet. Det är dock viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning och att de inte avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument. Det är vidare viktigt att direktivet inte låser medlemsstaterna vid en viss lagteknisk lösning utan ger medlemsstaterna en viss frihet vid genomförandet.

Den föreslagna bestämmelsen om kompletterande sanktioner, som innebär att en fysisk person som har dömts för miljöbrott tillfälligt ska kunna förbjudas att ställa upp i val, strider mot regeringsformen i fråga om val till riksdagen. Förslaget måste utformas på ett sätt som inte strider mot svensk grundlag. Sverige ifrågasätter om EU har straffrättslig lagstiftningskompetens som sträcker sig så långt som till villkoren för demokratin i nationella val i medlemsstaterna.

Regeringen anser att det är viktigt att hänsyn tas till pågående eller kommande lagstiftningsprocesser inom närliggande områden.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Regeringen anser att förslaget att medlemsstaterna ska införa kompletterande sanktioner som innebär förbud mot att ställa upp i val eller kandidera till en offentlig tjänst är oproportionerligt. I övrigt har regeringen inte identifierat några delar av förslaget som uppenbart strider mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen. Regeringen vill dock understryka vikten av att straff- och bötesnivåerna står i proportion till sanktioner för annan grov brottslighet samt att administrativ börda står i proportion till den nytta som uppnås.

Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitets-kriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå

utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsärende mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

Utskottets prövning

Utskottet är i grunden positivt till en fördjupning av samarbetet på miljöbrottsområdet, särskilt när det gäller åtgärder för att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet med gränsöverskridande inslag. Den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet vilket har medfört att det i dag ofta finns kopplingar mellan miljöbrott och organiserad brottslighet som bedrägerier, skattebrott, stölder, penningtvätt, grova våldsbrott samt narkotika- och människosmuggling. Brottsligheten är ofta gränsöverskridande. Detta innebär utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna både i Sverige och i andra medlemsstater och medför ett ökat behov av samarbete över nationsgränserna. Det är därför välkommet att kommissionen tagit initiativ till ett nytt direktiv efter att det visat sig att det nuvarande direktivet inte haft någon större effekt i praktiken.

Enligt utskottets bedömning har förslaget också i stora delar fått en utformning som är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Dock anser utskottet att den föreslagna bestämmelsen om kompletterande sanktioner som innebär att en fysisk person som har dömts för miljöbrott tillfälligt ska kunna förbjudas att ställa upp i val till eller kandidera till en offentlig tjänst uppenbart strider mot subsidiaritetsprincipen. Det måste vara upp till varje medlemsstat att

avgöra om man vill införa en sådan ordning. Enligt utskottet går förslaget i denna del uppenbart långt utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med åtgärden, och det kan även ifrågasättas om EU har straffrättslig lagstiftningskompetens som sträcker sig så långt som till villkoren för demokratin i nationella val i medlemsstaterna.

Reservation

Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (SD)

av Adam Martinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Tobias Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av reservanternas förslag i bilaga 3.

Ställningstagande

Vi instämmer visserligen i att det finns behov av samarbete över nationsgränserna när det gäller miljöbrott, inte minst mot bakgrund av att den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet. Detta samarbete bör dock ske på frivillig väg och inte genom påtvingade straffrättsliga bestämmelser.

Medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning återspeglar grundläggande värden, seder och bruk i de olika länderna. Enligt vår uppfattning är det inte EU:s uppgift att ersätta den nationella lagstiftningen på det straffrättsliga området, utan det bör vara upp till varje medlemsstat att utforma denna i enlighet med de värderingar och traditioner som gäller i landet.

Mot denna bakgrund anser vi att det föreslagna direktivet i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen.

Vi föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av bilaga 3.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv (EG) 2008/99/EG (COM (2021) 851).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv (EG) 2008/99/EG (COM (2021) 851). Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen när det gäller den föreslagna bestämmelsen om kompletterande sanktioner som innebär att en fysisk person som har dömts för miljöbrott tillfälligt ska kunna förbjudas att ställa upp i val till eller kandidera till en offentlig tjänst.

Riksdagen är annars i grunden positivt till en fördjupning av samarbetet på miljöbrottsområdet, särskilt när det gäller åtgärder för att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet med gränsöverskridande inslag. Den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet vilket har medfört att det i dag ofta finns kopplingar mellan miljöbrott och organiserad brottslighet som bedrägerier, skattebrott, stölder, penningtvätt, grova våldsbrott samt narkotika- och människosmuggling. Brottsligheten är ofta gränsöverskridande. Detta innebär utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna både i Sverige och i andra medlemsstater och medför ett ökat behov av samarbete över nationsgränserna. Det är därför välkommet att kommissionen tagit initiativ till ett nytt direktiv efter att det visat sig att det nuvarande direktivet inte haft någon större effekt i praktiken.

Enligt riksdagens bedömning har förslaget också i stora delar fått en utformning som i stort är förenlig med subsidiaritetsprincipen. När det gäller bestämmelsen om att en fysisk person som har dömts för miljöbrott tillfälligt ska kunna förbjudas att ställa upp i val till eller kandidera till en offentlig tjänst anser riksdagen dock att den uppenbart strider mot subsidiaritetsprincipen. Det måste vara upp till varje medlemsstat att avgöra om man vill införa en sådan ordning. Enligt riksdagen går förslaget i denna del långt utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med åtgärden. Det kan till och med ifrågasättas om EU har straffrättslig lagstiftningskompetens som sträcker sig så långt som till villkoren för demokratin i nationella val i medlemsstaterna.

BILAGA 3

Reservanternas förslag till motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen konstaterar att det finns behov av samarbete över nationsgränserna när det gäller miljöbrott, inte minst mot bakgrund av att den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet. Detta samarbete bör dock ske på frivillig väg och inte genom påtvingade straffrättsliga bestämmelser.

Medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning återspeglar grundläggande värden, seder och bruk i de olika länderna. Enligt riksdagens uppfattning är det inte EU:s uppgift att ersätta den nationella lagstiftningen på det straffrättsliga området, utan det bör vara upp till varje medlemsstat att utforma denna i enlighet med de värderingar och traditioner som gäller i landet.

Mot denna bakgrund anser riksdagen att det föreslagna direktivet i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen.