Justitieutskottets betänkande

1980/81:37

om miljöbrott (prop. 1980/81:108 jämte motion)

Propositionen m. m.

I proposition 1980/81:108 har regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta ett i propositionen framlagt förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisar utskottet till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 3.

I samband med propositionen behandlar utskottet den med anledning av propositionen väckta motionen 1980/81:2018 av Lisa Mattson m. fl. (s). Motionsyrkandet redovisas på s. 3.

I ärendet har inkommit en skrift från Miljöcentrum och Miljövårdsgruppernas riksförbund.

Det vid propositionen fogade lagförslaget är av följande lydelse.

Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken,

dels att 13 kap. 9 och 11 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 13 kap. 8 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 kap.
	8 a §
	Den som i annat fall än som har angetts förut i detta kapitel
	1. förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön,
	2. förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet som anges under 1 eller *3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning* *döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.* *Är brottet grovt, skall gärningsmannen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.* *Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms ej till ansvar enligt denna paragraf.*
9 §	
Begår någon av grov oaktsamhet gärning som i 7 eller 8 § *sägs, dömes* för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.	Begår någon av grov oaktsamhet *en* gärning som *anges* i 7 eller 8 §, *skall han dömas* för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år. *Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för vållande till miljöstörning till straff som anges i första stycket.*
11 §	
Om någon, som ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § för luftfartssabotage, fri-	Om någon som *har* ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, *8 a*, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § för luft-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
villigt avvärjt fara som *där sägs* innan avsevärd olägenhet uppkommit, *må* dömas till lindrigare straff än för gärningen *är stadgat;* dock *må* ej dömas till lindrigare straff än fängelse, om lägsta straffet för brottet *eljest* är fängelse i två år eller däröver. Var faran ringa och är för gärningen ej *stadgat* svårare straff än fängelse i ett år, skall ej dömas till ansvar.	fartssabotage, frivilligt *har* avvärjt *en sådan* fara *eller verkan* som *anges* där innan avsevärd olägenhet *har* uppkommit, *får han* dömas till lindrigare straff än *vad som är föreskrivet* för gärningen. *Han får* dock ej dömas till lindrigare straff än fängelse, om lägsta straffet för brottet *annars* är fängelse i två år eller däröver. Var faran ringa och är för gärningen ej *föreskrivet* svårare straff än fängelse i ett år, skall *han* ej dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

Motionen

I motion 1980/81:2018 av Lisa Mattson m. fl. (s) hemställs att preskriptionstiden för miljöbrott och för vållande till miljöstörning genom en särskild bestämmelse i brottsbalken förlängs till tio år.

Utskottet

Inledning

Som ett led i översynen av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten lade brottsförebyggande rådet (BRÅ) i mars 1979 fram promemorian (PM 1979:6) Kriminalisering av föroreningar i miljön m. m. I promemorian föreslogs att i brottsbalken (BrB) tas in bestämmelser om straff för viss miljöfarlig verksamhet. Till komplettering av BRÅ:s promemoria upprättades inom justitiedepartementet en promemoria (Dnr 358–80) med lagförslag som innefattade ett mera allmänt skydd mot miljöfarlig verksamhet. De båda promemoriorna har remissbehandlats och ligger till grund för de förslag till lagändringar som läggs fram i propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att straffbestämmelser för miljöbrott och vållande till miljöstörning införs i BrB:s kapitel om allmänfarliga brott.

Straffansvar för miljöbrott kan enligt förslaget inträda när någon 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 också annan betydande olägenhet i miljön. Vidare omfattar straffansvaret fall när någon förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra hälsorisker eller skador som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. Slutligen kan straff följa när någon orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. I samtliga fall gäller att förfarandet inte är brottsligt, om det har tillåtits av behörig myndighet eller är allmänt vedertaget. Om det med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt skall inte heller dömas till ansvar.

Straffansvar för miljöbrott förutsätter uppsåt. Om gärningen begås av grov oaktsamhet, skall enligt förslaget kunna dömas för vållande till miljöstörning.

Straffet för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning föreslås bli böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott föreslås en särskild straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

Miljöbrott

Det moderna industrisamhället ger upphov till åtskilliga hot mot miljön. Såsom chefen för justitiedepartementet anför i propositionen är det inte sällan förenat med avsevärda kostnader att förebygga och förhindra miljöskador, och det kan då te sig lönsamt att bortse från de risker för miljön som kan uppstå i samband med en viss verksamhet.

Det torde råda stor samstämmighet om att det är ytterst angeläget att samhället skyddar sig mot uppkomsten av miljöskador, vare sig dessa riktar sig mot människor eller mot den omgivande miljön. För att det system som finns till skydd för miljön skall bli effektivt måste överträdelser av gällande regler sanktioneras genom bestämmelser om straff eller andra påföljder. Så har också skett i de olika specialförfattningar som reglerar miljöfarlig verksamhet. I detta sammanhang bör nämnas att riksdagen nyligen har antagit ett av regeringen framlagt och av jordbruksutskottet behandlat förslag till ändringar i miljöskyddslagen (1969:387). Ändringarna, som träder i kraft den 1 juli 1981, innebär bl. a. att påföljdssystemet i miljöskyddslagen skärps; straffmaximum för brott mot lagen höjs till fängelse i högst två år samtidigt som en särskild avgiftspåföljd, miljöskyddsavgift, införs (prop. 1980/81:92, JoU 21, rskr 273).

Till skydd för miljön finns också straffbestämmelser i BrB.

I 13 kap. stadgas sålunda ansvar för spridande av gift eller smitta (7 §) eller förgöring (8 §). Gärning som inte har begåtts med uppsåt men av grov oaktsamhet kan föranleda ansvar för vårdslöshet med gift eller smittämne (9 §).

Under senare år har skett en utveckling i riktning mot en alltmera ökad

medvetenhet om betydelsen av omsorger om miljön samtidigt som kunskaperna ökat om olika ämnens effekter på människan och den omgivande miljön. Bl. a. till följd härav har det satts i fråga om straffskyddet på området f. n. är ändamålsenligt utformat. Även intresset av att stärka insatserna mot den ekonomiska kriminaliteten har aktualiserat frågan om utformningen av straffbestämmelserna om olika brott mot miljön.

Utskottet anser för sin del att det såsom föreslås i propositionen är värdefullt att det nu tillskapas generella straffbestämmelser mot miljöbrott. Utskottet anser det också motiverat att dessa bestämmelser tas in i BrB. Utskottet tillstyrker det genom propositionen framlagda lagförslaget.

Beträffande enskildheterna i lagförslaget skall här något beröras ett av de undantag från det straffbara området som föreslås. Enligt det föreslagna stadgandet i 13 kap. 8 a § första stycket skall sådana förfaranden som har tillåtits av behörig myndighet inte omfattas av straffbarheten. Enligt vad departementschefen anför tar detta undantag från kriminaliseringen sikte på endast sådan tillåtelse av myndighet där de aktuella miljöskyddsintressena har varit föremål för prövning. I linje härmed kan straffansvar för miljöbrott eller vållande till miljöstörning komma i fråga i tillståndsfall då sökanden har förtigit eller vilselett prövningsmyndigheten i fråga om uppgifter av så grundläggande betydelse för prövningen att tillståndet inte kan anses omfatta den miljöfarliga verksamhet som faktiskt har bedrivits.

Som exempel på myndigheter som kan vara behöriga att meddela tillåtelse till en verksamhet av aktuellt slag kan nämnas koncessionsnämnden för miljöskydd, vattendomstol, produktkontrollnämnden och statens strålskyddsinstitut. Även ett besked från en länsstyrelse enligt hittillsvarande lydelse av 27 § miljöskyddskungörelsen (1969:388) om att en anmälan rörande en viss verksamhet inte föranleder någon åtgärd samt vissa beslut av hälsovårdsnämnd (jfr 46 § hälsovårdsstadgan) får enligt departementschefen anses utgöra tillåtelse i den mening som nu åsyftas.

Utskottet har ingen erinran mot vad som anförs i propositionen beträffande det nu berörda undantaget från det kriminaliserade området. I sammanhanget förtjänar det understrykas att prövningsmyndigheten liksom f. n. måste göra sin bedömning enligt den särskilda författning som föreskriver tillståndsprövning. Att det förfarande för vilket tillstånd begärs i och för sig kan falla under brottsbeskrivningen för miljöbrott skall således i princip inte inverka på myndighetens bedömning av frågan om tillstånd skall lämnas eller ej. Det sagda innebär att ett förfarande, efter övervägande i sedvanlig ordning av motstående intressen, i princip kan tillåtas trots att skadeverkningarna därav kan antas bli sådana som de aktuella straffbestämmelserna syftar till att motverka. Samtidigt måste framhållas att den här berörda straffriande effekten inte inträder till följd av varje slags tillåtande av verksamhet som kan ha miljöskadande effekter. En förutsättning är inte bara att de miljöstörande effekterna prövats i tillståndsärendet utan också att det

ankommit på den prövande myndigheten att i ärendet särskilt väga in frågan om tillåtlighet från den eller de miljöskyddssynpunkter som är aktuella.

Preskriptionstid för miljöbrott

Som förut har sagts föreslås straffet för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning bli böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott föreslås straffskalan omfatta fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Enligt de allmänna bestämmelserna om s. k. åtalspreskription i 35 kap. 1 § BrB blir preskriptionstiden tio år för grovt miljöbrott och fem år i övrigt.

I motion 2018 begärs att preskriptionstiden för miljöbrott och vållande till miljöstörning skall bestämmas till tio år. Motionärerna har i och för sig inte någon invändning mot de föreslagna straffsatserna för dessa brott, och de anser därför att det bör införas en särskild bestämmelse om tioårig preskriptionstid.

Det skall här nämnas att jordbruksutskottet vid behandlingen av det förut nämnda förslaget till ändringar i miljöskyddslagen också behandlade motioner om tioårig preskriptionstid för miljöbrott. Vid ställningstagandet till motionerna uttalade jordbruksutskottet att det inte fanns tillräckliga skäl att frångå principen om preskriptionstid i relation till straffmaximum såvitt avser brott mot miljöskyddslagen. Med hänvisning bl. a. till det anförda avstyrkte jordbruksutskottet bifall till de aktuella motionsyrkandena. En minoritet inom jordbruksutskottet hemställde i en reservation att riksdagen skulle besluta om en tioårig preskriptionstid för brott mot miljöskyddslagen. Riksdagen följde utskottet.

Bestämmelserna om åtalspreskription i 35 kap. 1 § BrB innebär att påföljd inte får ådömas om inte den misstänkte har häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom viss tid (preskriptionstid). Olika preskriptionstider gäller alltefter brottets svårhet: brottets straffmaximum är avgörande för hur lång preskriptionstiden är. Vid ett straffmaximum av t. ex. fängelse två år är preskriptionstiden fem år, och vid ett straffmaximum som är högre men högst fängelse åtta år är preskriptionstiden tio år.

Enligt 35 kap. 4 § BrB skall preskriptionstiden räknas från den dag brottet begåtts. Förutsätts för ådömande av påföljd att viss verkan av handlingen inträtt, skall enligt samma lagrum tiden räknas från den dag då sådan verkan inträdde.

En utgångspunkt för föreskrifterna i 4 § är att preskriptionstid aldrig börjar löpa förrän brottet har blivit fullbordat. Av brottsbeskrivningen i de olika straffbestämmelserna framgår när ett brott är att anse som fullbordat. Är brottsbeskrivningen så utformad att ansvar kan ifrågakomma först om en viss verkan eller effekt av gärningen inträtt når brottet sin fullbordan först då effekten inträtt. Av betydelse i sammanhanget är att ett brott kan fortsätta att begås även i tiden efter det att brottet är fullbordat. Som exempel härpå kan

nämnas olaga vapeninnehav och olaga frihetsberövande. Beivrande av brott som begås även efter det att brottet är fullbordat kan ske inom en preskriptionstid som räknas först från det att brottet upphört att begås. Först när en från denna tidpunkt beräknad preskriptionstid har gått till ända kan ansvar för brottet inte längre komma i fråga. När ett brott har utsträckning i tiden räknas preskriptionstiden vanligen särskilt för olika tidsmoment av brottet så att ansvar ådöms enbart beträffande den del av brottet som ligger inom preskriptionstiden.

Den föreslagna brottsbeskrivningen i paragrafen om miljöbrott, som i huvudsak utformats efter förslag av lagrådet, omfattar tre olika typer av gärningar.

I *punkt 1* beskrivs det fall att någon förorenar mark m. m. på ett sätt som medför eller kan medföra bl. a. hälsorisker för människor. Gärningen är beskriven som något pågående, och brottet kan alltså ha utsträckning i tiden. Detta innebär att frågan om ansvar för brottet bortfaller först vid utgången av en preskriptionstid som räknas från det att den miljöfarliga verksamheten upphörde (jfr prop. s. 115). I de fall då effekten uppträder först efter det att själva förfarandet upphört räknas preskriptionstiden, som närmare utvecklas i det följande, först från tidpunkten för effekten.

Brottsbeskrivningen av föroreningsfallen omfattar som framgår av det nyss sagda två olika led. Det ena avser det fallet att gärningen medför en miljöskadlig effekt; brottet når alltså sin fullbordan då en faktisk verkan av gärningen har inträtt. Den tidpunkt då detta inträffar bildar utgångspunkt för preskriptionstidens beräkning. Om ett utsläpp av ett vådligt ämne först efter många år ger upphov till t. ex. genetiska skador börjar preskriptionstiden således att löpa först när skadorna uppträtt. – Det andra ledet gäller fall då handlingen vid den tidpunkt då den företogs *kunde* medföra en miljöskadlig effekt. Härmed avses t. ex. utsläpp, som utan att en miljöskada kan beläggas i det särskilda fallet, typiskt sett innebär risk för skada. I sådana fall börjar preskriptionstiden att löpa när den miljöfarliga verksamheten upphör. Det skall tilläggas att, om det i dessa fall visar sig att en faktisk miljöskadlig effekt uppstår därefter, första ledet i bestämmelsen blir tillämplig, och en ny preskriptionstid börjar då löpa från den tidpunkt då effekten uppstod.

I *punkt 2* beskrivs det fall att någon förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra bl. a. hälsorisker. Även i detta fall är gärningen beskriven som något pågående. Enligt vad departementschefen uttalar måste bestämmelsen täcka även situationer då någon har exempelvis låtit deponera bristfälligt emballerat miljöfarligt material utan avsikt att ta vidare befattning med detta. I enlighet med vad som sagts tidigare börjar preskriptionstiden i förvaringsfallet att löpa först när förfarandet upphör, dvs. i allmänhet när det upptäcks.

Om i en förvaringssituation en faktisk miljöskada uppkommer till följd av att emballaget gått sönder inträder såsom lagrådet har påpekat den situation som omfattas av brottsbeskrivningen för föroreningsfallen i punkt 1, och en

ny preskriptionstid börjar då löpa.

Punkt 3 tar sikte på sådana fall då någon orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. Den tidpunkt då olägenhet äger rum bildar utgångspunkt för preskriptionstidens beräkning.

Utskottet instämmer i tankegångarna i motionen att miljöfarlig verksamhet ofta är sådan att de negativa effekterna blir kända långt efter det att verksamheten ägt rum. Även i sådana fall måste det enligt utskottets mening vara möjligt att ingripa med straffrättsliga åtgärder. Som framgår av det anförda innebär de föreslagna brottsbeskrivningarna i fråga om förorenings- och förvaringsfallen att preskriptionstiden börjar löpa först när den miljöfarliga verksamheten upphör eller i förekommande fall vid den senare tidpunkt då en miljöskadlig effekt uppstår. Redan genom utformningen av det föreslagna straffstadgandet om miljöbrott är det enligt utskottets mening väl sörjt för att förfaranden som upptäcks eller vars effekter blir kända lång tid efter det att själva verksamheten ägde rum kan beivras på straffrättslig väg. Att preskriptionstiden som sådan är fem år för brottet är härvidlag av underordnad betydelse, och det finns enligt utskottets mening inte något praktiskt behov av en förlängning av preskriptionstiden till tio år. En preskriptionstid av tio år skulle f. ö. utgöra ett olyckligt avsteg från den enligt BrB gällande ordningen som innebär att preskriptionstidens längd bestäms av det straffmaximum som gäller för brottet.

Med det nu anförda avstyrker utskottet bifall till motion 2018.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen antar det genom proposition 1980/81:108 framlagda förslaget till lag om ändring i brottsbalken,
2. beträffande *preskriptionstiden för miljöbrott*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:2018.

Stockholm den 12 maj 1981

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Gunilla André (c), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Maja Bäckström (s) och Ulla-Britt Åbark (s).

Reservation

Preskriptionstiden för miljöbrott (mom. 2)

Lisa Mattson (s), Arne Nygren (s), Helge Klöver (s), Karl-Gustaf Mathsson (s), Maja Bäckström (s) och Ulla-Britt Åbark (s) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "Utskottet instämmer" och slutar med "motion 2018" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i tankegångarna i motionen att miljöfarlig verksamhet ofta är sådan att de negativa effekterna blir kända långt efter det att verksamheten har ägt rum. Även i sådana fall måste det enligt utskottets mening vara möjligt att ingripa med straffrättsliga åtgärder. Som framgår av det anförda innebär de föreslagna brottsbeskrivningarna i fråga om förorenings- och förvaringsfallen att preskriptionstiden börjar löpa först när den miljöfarliga verksamheten upphör eller i förekommande fall vid den senare tidpunkt då en miljöskadlig effekt uppstår. Genom utformningen av det föreslagna straffstadgandet om miljöbrott är det enligt utskottets mening sörjt för att förfaranden som upptäcks eller vars effekter blir kända lång tid efter det att själva verksamheten ägde rum i regel bör kunna beivras på straffrättslig väg.

Med tanke på att det föreslagna stadgandet skall vara tillämpligt på miljöfarlig verksamhet av det mest vittskiftande slag kan det emellertid inte uteslutas att det i den praktiska tillämpningen visar sig att regelsystemets utformning inte i alla fall gör det möjligt för samhället att ingripa i den utsträckning som behövs. Utskottet – som anser det vara ett vitalt samhällsintresse att miljöbrott inte lämnas obeivrade – anser därför att rättstillämpningen på området måste följas noga och att regeringen tar initiativ till de ändringar i berörda bestämmelser som kan vara påkallade. Sådana initiativ kan också vara motiverade av hänsyn till det förändrade synsätt på miljöfrågorna som bl. a. de ökade kunskaperna i ämnet ger upphov till. Det bör lämpligen anförtros åt någon rättsvårdande myndighet, t. ex. riksåklagaren, att göra den uppföljning av rättstillämpningen som utskottet förordat.

Vad utskottet sålunda med anledning av motion 2018 uttalat bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *preskriptionstiden för miljöbrott*
   att riksdagen med anledning av motion 1980/81:2018 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om behovet av uppföljning av rättstillämpningen på området.