



Miljöbrottsdirektiv

Justitiedepartementet

2007-04-02

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 51 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga påföljder till skydd för miljön

Sammanfattning

Förslaget syftar till att säkerställa en hög miljöskyddsnivå inom EU genom att åtgärda problemet med miljöbrottslighet. Förslaget innebär att medlemsstaterna åtar sig att införa straffrättsligt ansvar för vissa former av miljöfarliga förfaranden. Det gäller handlingar som skett uppsåtligen eller åtminstone av grov oaktsamhet. Vidare åtar sig medlemsstaterna beträffande fysiska personer att införa effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder. Det anges miniminivåer för den övre gränsen för straff, vilka i de allvarligaste fallen skall uppgå till minst fem års fängelse. När det gäller juridiska personer anges att sådana skall kunna hållas ansvariga och att det skall finnas effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder som kan vara antingen straffrättsliga eller icke-straffrättsliga. Det föreskrivs miniminivåer för den övre gränsen på de böter eller avgifter som skall kunna komma i fråga, vilka i de allvarligaste fallen skall uppgå till minst 750 000 euro. Utöver de angivna påföljderna för fysiska och juridiska personer anges att dessa även får vara förenade med andra påföljder eller åtgärder, varvid ett antal sådana särskilt uppräknas, såsom hinder att bedriva näringsverksamhet eller skyldighet att återställa miljön till dess tidigare skick.

Sverige ställer sig allmänt positivt till förslaget att harmonisera eller tillnärma straffrättsliga regler till skydd för miljön. Sverige ifrågasätter dock om EG har behörighet att i ett direktiv anta sådana detaljerade regler om påföljder eller sanktioner som föreslås.

1.1 Bakgrund

Den 27 januari 2003 antog rådet rambeslutet om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (2003/80/RIF). Rambeslutet antogs med stöd av avdelning VI i EU-fördraget (den s.k. tredje pelaren) och då särskilt artiklarna 29, 31 e och 34.2 b. Den 15 april samma år väckte kommissionen, som själv presenterat ett konkurrerande förslag till direktiv i samma fråga, talan mot rådet vid EG-domstolen och yrkade att domstolen skulle ogiltigförklara rambeslutet eftersom delar av detta antagits med stöd av felaktig rättslig grund i fördragen. Enligt kommissionen borde i stället ett direktiv ha antagits med stöd av de artiklar i EG-fördraget som reglerar miljöpolitiken i första pelaren, närmast artikel 175. Europaparlamentet intervenerade till stöd för kommissionens talan. Rådet bestred kommissionens talan och menade att EG-fördraget inte ger någon behörighet att anta regler på det straffrättsliga området. Enligt rådet var det därför korrekt att anta ett rambeslut med den rättsliga grunden i EU-fördraget. 11 medlemsstater, däribland Sverige, intervenerade på rådets sida i processen.

EG-domstolen ogiltigförklarade rambeslutet genom dom den 13 september 2005 (mål C-176/03). Grunden för ogiltigförklarandet angavs vara åsidosättande av artikel 47 i EU-fördraget. Domstolen konstaterade att artikel 47 innebär att ingen bestämmelse i EU-fördraget får inverka på EG-fördraget och att domstolen därför har att tillse att rättsakter som antas inom ramen för EU-fördraget inte inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelats enligt bestämmelserna i EG-fördraget. Närmast gällde det för domstolen att kontrollera om artiklarna 1–7 om bl.a. brottsbeskrivningar i rambeslutet inverkade på den behörighet som gemenskapen har enligt artikel 175 i EG-fördraget. Enligt domen får gemenskapen vidta åtgärder som har ett samband med medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser och som gemenskapslagstiftaren anser vara absolut nödvändiga för att säkerställa att de bestämmelser som denne utfärdar i fråga om miljöskydd får full verkan. Domstolen konstaterade att artiklarna, med hänsyn till deras syfte och innehåll, hade till huvudsakligt ändamål att skydda miljön och att de med giltig verkan skulle ha kunnat antas med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Med hänsyn till att domstolen inte ansåg det möjligt att dela upp rambeslutet ansåg den att rambeslutet i sin helhet innebar ett åsidosättande av artikel 47 i EU-fördraget. Domstolen ogiltigförklarade sålunda hela rambeslutet. Domstolen uttalade emellertid också att straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet i princip inte omfattas av gemenskapens behörighet. Vidare konstaterade domstolen att även om rambeslutet avser kriminalisering av vissa handlingar som allvarligt skadar miljön ges medlemsstaterna möjlighet att välja tillämpliga straffrättsliga påföljder, vilka skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I november 2005 antog kommissionen ett meddelande i vilket den redovisade sina synpunkter på konsekvenserna av den ovannämnda domen,

1.2 Direktivets innehåll

Artikel 1 – Syfte

I artikeln anges att genom direktivet fastställs straffrättsliga bestämmelser som syftar till ett effektivare miljöskydd.

Artikel 2 – Definitioner

I artikeln definieras vad som i detta direktiv avses med begreppen

olaglig: i strid med gemenskapslagstiftningen, medlemsstaternas lagar och andra författningar eller beslut som en behörig myndighet fattat i miljöskyddssyfte,

juridisk person: varje rättssubjekt som har denna status enligt tillämplig nationell lagstiftning, med undantag av stater eller andra offentliga organ under utövning av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Artikel 3 – Brott

I artikeln uppräknas ett antal handlingar som medlemsstaterna skall säkerställa att de utgör brott när de begås uppsåtligen eller minst av grov oaktsamhet. Det gäller

- a) förfaranden som orsakar att material eller joniserande strålning i luft, mark eller vatten allvarligt skadar människor eller förorsakar deras död,
- b) liknande olagliga förfaranden som orsakar eller kan orsaka allvarlig skada eller död hos människor eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter,
- c) olaglig hantering av avfall som medför eller kan medföra allvarlig skada eller död hos människor eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter,
- d) olaglig farlig verksamhet vid en anläggning som medför eller kan medföra allvarlig skada eller död hos människor eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter,
- e) att olagligen (enligt definitionen i artikel 2.35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006¹) transportera avfall i vinstsyfte i icke obetydlig mängd, oavsett om det rör sig om en eller flera transporter kopplade till varandra,
- f) olagliga förfaranden med kärnämnen eller andra farliga radioaktiva ämnen som medför eller kan medföra allvarlig skada eller död hos människor eller

¹ EGT L 190, 12.7.2006, s. 1.

väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter,

g) olagliga förfaranden med fridlysta vilda djur eller växter, delar av sådana eller produkter som framställts av dem,

h) att olagligen väsentligt försämra en skyddad livsmiljö, och

i) olaglig handel med eller användning av ozonnedbrytande ämnen.

Artikel 4 – Medhjälp och anstiftan

I artikeln anges att medhjälp till och anstiftan av de handlingar som avses i artikel 3 skall vara straffbelagda.

Artikel 5 – Påföljder

I artikeln åläggs medlemsstaterna att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3 och 4 omfattas av effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder för fysiska personer. För vissa brott skall medlemsstaterna vidare säkerställa vissa miniminivåer för den maximala påföljden.

För de brott som avses i artikel 3 b-h vilka begåtts av grov vårdslöshet och som orsakat betydande skada på luft, mark, vatten, djur eller växter skall den maximala påföljden uppgå till fängelse minst mellan ett och tre år.

För de brott som anges nedan skall den maximala påföljden uppgå till fängelse minst mellan två och fem år.

a) Det brott som avses i artikel 3 a om det begåtts av grov vårdslöshet,

b) de brott som avses i artikel 3 b-f om de begåtts av grov vårdslöshet och medfört att någon människa lidit allvarlig skada eller dödats,

c) de brott som avses i artikel 3 b-h om de begåtts uppsåtligen och orsakat betydande skada på luft, mark, vatten, djur eller växter, och

d) de brott som avses i artikel 3 om de begåtts inom ramen för en sådan kriminell organisation som avses i ett rambeslut om bekämpande av organiserad brottslighet som det uppnåtts en politisk överenskommelse om i april 2006.

För de brott som anges nedan skall den maximala påföljden uppgå till fängelse minst mellan fem och tio år.

a) Det brott som avses i artikel 3 a om det begåtts uppsåtligen,

b) de brott som avses i artikel 3 b-f, om de begåtts uppsåtligen och medfört att någon människa lidit allvarlig skada eller dödats.

Utöver vad som ovan angivits framgår av artikeln att de straffrättsliga påföljderna får vara förenade med andra påföljder eller åtgärder, däribland:

a) hinder för en fysisk person att bedriva näringsverksamhet om de sakförhållanden som lett till domen är sådana att det föreligger stor risk att personen skall återfalla i samma slag av brottslighet,

- b) offentliggörande av det juridiska avgörande som avser utdömt ansvar eller använda sanktioner eller åtgärder,
- c) skyldighet att återställa miljön till dess tidigare skick.

Artikel 6 – Juridiska personers ansvar

I artikeln åläggs medlemsstaterna att under angivna förutsättningar säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för sådana brott som avses i artikel 3. Det gäller brott som begåtts till förmån för den juridiska personen av någon person som har en ledande ställning grundad på befogenhet att fatta beslut, utöva kontroll eller att företräda den juridiska personen. Om brottet har begåtts av en underlydande person till förmån för den juridiska personen och brottet möjliggjorts av att någon person i ledande ställning brustit i sin tillsyn eller kontroll skall också ansvar för den juridiska personen kunna komma i fråga.

Den juridiska personen skall också kunna hållas ansvarig för samröre i form av medhjälp eller anstiftan till sådana brott som avses i artikel 3.

Ansvaret för juridiska personer i denna artikel skall inte utesluta lagföring av fysiska personer som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de gärningar som avses i artikel 3.

Artikel 7 – Påföljder för juridiska personer

I artikeln åläggs medlemsstaterna att säkerställa att effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, däribland straffrättsliga böter eller administrativa avgifter kan tillämpas på juridiska personer som befunnits ansvariga enligt artikel 6.

För de böter eller avgifter som avses ovan anges tre olika intervall för lägsta maximibelopp beroende på vilken överträdelse enligt artikel 3 det är fråga om, skadans omfattning och om brottet begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Intervallen är 300 000 till 500 000 euro, 500 000 till 750 000 euro och 750 000 till 1 500 000 euro.

Vidare anges att medlemsstaterna får tillämpa särskilda grunder för beräkning av beloppets storlek relaterade till den juridiska personens omsättning, den ekonomiska vinning som uppnåtts genom brottet eller någon annan grund som ger uttryck för den juridiska personens ekonomiska situation. En förutsättning för att ett sådant system skall få tillämpas är att det möjliggör utdömande av minst ovan angivna lägsta bötesbelopp. En medlemsstat som väljer att tillämpa ett särskilt beräkningssystem skall underrätta kommissionen om denna avsikt.

I artikeln anges vidare att de påföljder som föreskrivs får vara förenade med andra påföljder eller åtgärder, bl.a. följande:

- a) skyldighet att återställa miljön till dess tidigare skick,
- b) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,

- c) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- d) rättslig övervakning,
- e) rättsligt beslut om avveckling av verksamheten,
- f) skyldighet att vidta särskilda åtgärder för att undanröja följdverkningarna av sådana handlingar som medfört straffrättsligt ansvar,
- g) offentliggörande av det juridiska avgörande som avser utdömt ansvar eller använda sanktioner eller åtgärder.

Artikel 8 – Rapportering

Artikel 8 innehåller en bestämmelse om att medlemsstaterna vid en viss tidpunkt och därefter vart tredje år till kommissionen skall överlämna information i form av en rapport om genomförandet av detta direktiv. Kommissionen skall på grundval av dessa rapporter överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet.

Artikel 9 – Genomförande

Artikel 9 innehåller en standardbestämmelse som reglerar genomförandet av direktivet. Genomförandeperioden är tänkt till 18 månader. Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att innehållet i artiklarna 3, 4 och 6 i stor utsträckning återger innehållet i det ogiltigförklarade rambeslutet 2003/80/RIF.

Artikel 10 – Ikraftträdande

I artikeln anges att direktivet träder i kraft 20 dagar efter att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Artikel 11 - Adressater

I artikeln klargörs att direktivet riktar sig till medlemsstaterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Svensk lagstiftning, främst miljöbalken och brottsbalken, innehåller straffrättsliga regler som torde kriminalisera de förfaranden som anges i artiklarna 3 och 4. De tillämpliga straffskalorna för fysiska personer torde också uppfylla de krav som direktivet ställer upp. Det krävs emellertid en fördjupad analys av de angivna förfarandenas överensstämmelse med svensk rätt. Detsamma gäller straffskalorna.

När det gäller de sanktioner som direktivet anger skall användas beträffande ansvar för juridiska personer torde dessa motsvaras av de svenska bestämmelserna om företagsbot som riktar sig mot näringsidkare. Genom de lagändringar som trätt i kraft den 1 juli 2006 är det numera möjligt att fastställa företagsbot till högst tio miljoner kronor. I sammanhanget skall också nämnas att det i miljöbalken finns bestämmelser om miljöstraffs-

När det gäller de i övrigt angivna påföljderna eller åtgärderna är det inte fråga om några tvingande regler. I svensk rätt finns vissa motsvarigheter. Som allmän regel i miljöbalken gäller att den som utfört tillstånds- eller anmälningsskyldigt verksamhet i strid med tillstånd eller utan sådant tillstånd senare kan vägras tillstånd. Vidare torde allvarigare fall av miljöbrott kunna kvalificera näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud. Dessutom kan en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut återkallas enligt miljöbalken.

1.4 Budgetära konsekvenser

De slutliga finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med full säkerhet i detta skede av handläggningen. Eventuella budgetära konsekvenser torde dock kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

En god miljö är av grundläggande betydelse för människors, djurs och växters välbefinnande. En hög miljöskyddsnivå och effektiva regler för att bekämpa olika former av miljöbrott är därför något som Sverige anser vara av stor betydelse. För att på bästa sätt uppnå detta krävs gemensamma åtgärder. En sådan åtgärd är att skapa en gemensam straffrättslig plattform när det gäller kampen mot miljöbrottsligheten. Det är därför angeläget att EU vidtar insatser för att motverka olika former av miljöbrott inom unionen. Sverige ställer sig allmänt positivt till förslaget att harmonisera eller tillnärma straffrättsliga regler till skydd för miljön. Sverige ifrågasätter dock om EG har behörighet att i ett direktiv anta sådana detaljerade regler om påföljder eller sanktioner som föreslås. Vissa delar av förslaget kräver dock ytterligare analys.

En särskild fråga är den om hur omfattande straffrättslig reglering som är rättsligt möjlig i direktivform. De nu aktuella förslagen från kommissionen bygger på de slutsatser som kommissionen dragit av EG-domstolens dom av den 13 september 2005 (C-176/03, *kommissionen mot rådet*, den s.k. *miljödomen*) som ogiltigförklarade rambeslut 2003/80/RIF om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Kommissionen har sedan länge hävdat att det är möjligt att under vissa förhållanden reglera straffrätt i rättsakter i den första pelaren. Domstolen motiverade sitt avgörande med att rambeslutet innebar ett intrång i gemenskapens behörighet på miljöområdet. Enligt domen får gemenskapen vidta åtgärder som har ett samband med medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser och som gemenskapslagstiftaren anser vara absolut nödvändiga för att säkerställa att de

bestämmelser som denne utfärdar i fråga om miljöskydd får full verkan. Domstolen uttalade emellertid också att straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet i princip inte omfattas av gemenskapens behörighet. Vidare konstaterade domstolen att även om rambeslutet avser kriminalisering av vissa handlingar som allvarligt skadar miljön ges medlemsstaterna möjlighet att välja tillämpliga straffrättsliga påföljder, vilka skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Domens effekter har fram till det nu presenterade miljöbrottsdirektivet aktualiserats i två fall. Det ena rör ytterligare ett mål i EG-domstolen där kommissionen väckt ogiltighetstalan mot det antagna rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg (2005/667/RIF) och gjort gällande att det rambeslutet borde ha antagits i form av ett direktiv (C-440/05, *kommissionen mot rådet*, det s.k. *fartygsföreningensmålet*). Sverige har som en av 19 medlemsstater intervenerat på rådets sida. Det andra fallet gäller pågående förhandlingar om ett direktivförslag avseende straffrättsliga åtgärder på immaterialrättsområdet (KOM [2006] 168 slutlig). Det svenska förhållnings-sättet i dessa två fall är att frågor rörande harmonisering eller tillnärmning av medlemsstaternas straffrätt normalt bör ske inom ramen för det s.k. tredjepelarsamarbetet, dvs. regleras i rambeslut. Av miljödomen går inte att dra slutsatsen att alla former av straffrättslig reglering kan tas in i direktiv. Domen tycks också förutsätta en begränsad form av reglering av påföljdsfrågor i direktiv med en bevarad möjlighet för medlemsstaterna vad gäller påföljdsval och straffskalor.

Det nu föreslagna direktivet är betydligt mer långtgående än det ogiltigförklarade rambeslutet och anger bl.a. olika minimivåer både beträffande längden på fängelsestraff för fysiska personer och storleken på böterna eller avgifterna för juridiska personer. Den principiella frågan vilka typer av straffrättsliga bestämmelser som är möjliga att ta in i direktiv aktualiseras alltså. Sveriges ifrågasätter om EG har behörighet att i ett direktiv anta sådana detaljerade regler om påföljder eller sanktioner som föreslås.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De är inte kända för närvarande.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning från rådet eller Europaparlamentet finns ännu inte.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen materiell straffrätt med början i mitten av mars 2007.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175.1 EG-fördraget. Bestämmelsen hänvisar till beslutsförfarandet i artikel 251 EG. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet har medbeslutanderätt.

3.3 Fackuttryck/termer