

6 Uppgiftsskyldighet och rätten att vara passiv (förbudet mot "self-incrimination")

Slutsatser

- Miljörätten bygger i stor utsträckning på att verksamhetsutövers och andras uppgifter inhämtas och läggs till grund för olika beslut. Det är en viktig förutsättning för att systemet skall fungera.
- I enstaka situationer kan framtvingande av uppgifter komma att stå i strid med grundläggande rättssäkerhetskrav om att en brottsanklagad har rätt att vara passiv. För att denna situation skall uppstå krävs bland annat
 - att det föreligger en anklagelse om brott,
 - att uppgifterna som efterfrågas har samband med den anklagade gärningen, samt
 - att det är fråga om framtvingande – alltså inte endast efterfrågande – av uppgifter.
- Frågeställningen om uppgiftsskyldigheter och rätten att vara passiv är inte unik för miljörätten utan aktualiseras även inom andra förvaltningsrättsliga områden. Synen på dessa frågor bör vara lika inom de olika rättsområdena, vilket talar för en gemensam reglering. Någon särreglering i miljöbalken föreslås därför inte.

Miljörätten bygger i stor utsträckning på att verksamhetsutövers och andras uppgifter inhämtas och läggs till grund för olika beslut. Det är en grundläggande förutsättning för miljöarbetet. Utan möjligheten att kräva in uppgifter skulle tillsynsmyndigheternas arbete i praktiken i stor utsträckning förhindras. Ett exempel på uppgiftsskyldighet inom miljöområdet är den årligt återkommande miljörapporten som tillståndshavare skall lämna till tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 20 § miljöbalken. Uppgiftsskyldighet kan även före-

ligga sedan tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall meddelat föreläggande enligt 26 kap. 21 §. Enligt 26 kap. 22 § kan tillsynsmyndigheten meddela föreläggande om att verksamhetsutövare och andra skall utföra undersökningar.

Uppgiftsskyldigheter kan i vissa speciella situationer komma att stå i strid med grundläggande rättssäkerhetskrav om att en anklagad har rätt att vara passiv. Vad rätten att vara passiv närmare innebär kommer att utvecklas i det följande. Frågeställningarna som behandlas visar att det i vissa situationer kan föreligga en spänning mellan värdet i att skydda miljön och skapa en hållbar utveckling och det värde som ligger i rättssäkerhet för enskilda och enskildas rätt att inte bli utsatta för övergrepp från staten. Strävan bör givetvis alltid vara att finna vägar där miljöarbetet kan bedrivas så effektivt som möjligt utan att grundläggande rättssäkerhetskrav träds för när. I de allra flesta fall bör det också kunna gå att göra sådana intresseavvägningar med rimliga resultat utan att något av intressena blir allvarligt lidande. Det är dock endast om man har klart för sig vilka de olika intressena är och vad de innebär som en avvägning kan göras på rätt sätt.

När det i det följande talas om rätt för enskilda inbegrips däri såväl fysiska som juridiska personer. Även juridiska personer omfattas således av det grundläggande rättssäkerhetsskydd som ligger i rätten att vara passiv. Tidigare har konstaterats att miljöstraffavgifter i frågor om rättssäkerhetskrav bör jämföras med straff för brott. I konsekvens därmed bör misstanke om överträdelse som kan föranleda miljöstraffavgift i det följande jämföras med anklagelse om brott.

6.1 Vad innebär rätten att vara passiv?

I rätten till en "rättvis rättegång" enligt artikel 6 i Europakonventionen ligger en rätt för den som anklagats för brott att inte behöva belasta sig själv genom att göra erkännanden, medgivanden eller tillhandahålla belastande material.¹ Denna rätt, som i fortsättningen kommer att benämnas rätten att vara passiv², avser att hindra att t.ex. en

¹ I artikel 14 punkt 3 g i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter (1966) finns ett uttryckligt förbud mot att tvingas belasta sig själv. Den anklagade har rätt att inte "be compelled to testify against himself or to confess guilt".

² Det finns inget heltäckande och ändamålsenligt begrepp i svenskan för att beskriva detta. I avsnittet används uttrycket "rätten att vara passiv" vilket ansluter till de begrepp som använts på skatte- och tullområdet, jämför prop. 2002/03:106.

åklagare bygger sitt åtal på bevis som kommit fram genom tvång mot den tilltalade. På så sätt har rätten att vara passiv också anknytning till oskuldspresumtionen – rätten att betraktas som oskyldig till dess att en domstol funnit en skyldig.

Vissa aspekter av rätten att vara passiv och att inte tvingas att belasta sig själv är lagfästa i svensk rätt. Regler om att erkännande inte får tvingas fram och att bestämmelser om tvångsmedel under förundersökning skall följa bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel finns i 23 kap. 12 och 16 §§ rättegångsbalken. Även reglerna i 36 kap. 1 och 6 §§ rättegångsbalken om att vittnesförhör inte får äga rum med personer som misstänks eller dömts för den gärning förhöret gäller och att vittne får vägra att yttra sig om omständighet som avslöjar egen brottslighet ger uttryck för principen att ingen skall behöva belasta sig själv. Utanför de straffprocessrättsliga bestämmelserna i rättegångsbalken finns däremot inte några generella lagbestämmelser om denna rätt.

Rätten att vara passiv har särskilda implikationer på områden som i stor utsträckning bygger på att den enskildes egna uppgifter inhämtas och läggs till grund för olika beslut. Miljörätten är ett sådant område. Ett annat är skatteområdet. Det är självklart att dessa system inte kan fungera enbart på grundval av uppgifter som lämnas frivilligt. Myndigheterna har därför möjlighet att t.ex. genom föreläggande vid viteshot inkräva uppgifter och i vissa fall är uppgiftsskyldigheten i sig straffbelagd eller avgiftssanktionerad.

På skatteområdet har frågan om framtvingandet av uppgifter varit föremål för särskilda överväganden. Sedan år 1998 gäller ett uttryckligt förbud mot att vid vite förelägga en skattskyldig som är misstänkt för brott att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser (se bl.a. 3 kap. 5 § taxeringslagen).³ Denna regel har nyligen kompletterats till att även avse fall där skattetillägg kan bli aktuellt.⁴

I Sverige har dessa frågor delvis uppmärksammats inom olika rättsområden, såsom skatte-, tull- och miljöområdena, men det har hittills inte funnits några planer på en generell lagreglering. I två av våra nordiska grannländer har emellertid förslag till sådana generella regleringar utarbetats.

I Danmark har på uppdrag av regeringen den s.k. Retssikkerhedskommissionen haft i uppgift att med utgångspunkt i gällande rätts-säkerhetskrav – däribland förbudet mot att någon tvingas belasta

³ Prop. 1997/98:10, bet. 1997/98:SkU10 och rskr. 1997/98:70.

⁴ Prop. 2002/03:106 s. 81 och 178 f., bet. 2002/03:SkU16 och rskr. 2002/03:167.

sig själv i fråga om brott – utarbeta generella regler om förvaltningsmyndigheters användande av tvångsmedel och upplysningsplikter. Kommissionen föreslår i betänkande nr 1428 för 2003 en ny lag om rättssäkerhet vid förvaltningens användande av tvångsmedel och upplysningsplikter. I den föreslagna lagen finns en bestämmelse som innebär att uppgiftsskyldighet som föreskrivits i lag inte föreligger för den som är anklagad för en överträdelse som kan medföra straff eller annan sanktion som är att jämställa med straff, om det inte kan uteslutas att de upplysningar som efterfrågas kan ha betydelse för bedömningen av den misstänkta överträdelsen (10 § stk. 1). I förhållande till andra än den anklagade gäller uppgiftsskyldighet som föreskrivits i lag, i den omfattningen upplysningarna endast eftersöks för att användas i behandlingen av andra frågor än fastställande av straff (10 § stk. 2). Förslaget har i huvudsak godtagits av regeringen och är för närvarande föremål för behandling i Folketinget.

Även i Norge har nyligen ett förslag lagts fram om en generell reglering av rätten att vara passiv. Förslaget har lämnats av Sanksjonsutvalget som har haft till uppgift att se över alternativa sanktioner till straff (NOU 2003:15). En ny bestämmelse föreslås införas i den norska förvaltningslagen som anger att envar har rätt att i frågor om administrativa sanktioner eller möjlig polisanmälan neka att svara på frågor eller utlämna handlingar eller föremål, när svaret eller utlämnandet kan utsätta vederbörande för administrativ sanktion eller straff. Förvaltningsmyndigheten skall enligt förslaget upplysa den enskilde om denna rätt.

Uppgifts- och undersökningsskyldigheternas förhållande till rätten att vara passiv har betydelse ur olika aspekter och i olika faser i en händelseutveckling. Vi behandlar i följande avsnitt tillsynsmyndigheternas möjligheter att få fram uppgifter (avsnitt 6.2), hur underlåtenhet att lämna uppgifter kan sanktioneras (avsnitt 6.3) samt sist hur uppgifter som tvingats fram får användas (avsnitt 6.4).

6.2 Hur påverkas tillsynsmyndigheternas möjligheter att tvinga fram uppgifter?

Tillsynsmyndigheterna har stora möjligheter att genom förelägganden få fram uppgifter till grund för tillsynen. Denna möjlighet kan komma att i vissa specifika situationer begränsas med hänsyn till den grundläggande rätten för en brottsanklagad att vara passiv.

Rätten att vara passiv gäller den som är anklagad för brott och innebär ett förbud mot att framtvinga uppgifter om den gärning som anklagelsen avser. I vart fall två frågor är viktiga att utreda i sammanhanget: När föreligger en anklagelse för brott och vad innebär ett förbud mot att framtvinga uppgifter?

6.2.1 När föreligger anklagelse för brott?

För att rätten att vara passiv enligt artikel 6 skall inträda krävs till en början att det föreligger "anklagelse" om brott. Liksom begreppet brott har "anklagad" fått en autonom betydelse genom Europadomstolens praxis. Det avgörande är alltså inte när det föreligger en anklagelse enligt nationell rätt.

Enligt Europadomstolens praxis har den relevanta tidpunkten inträtt när behörig myndighet har underrättat någon om anklagelsen om brott eller när myndigheterna har vidtagit en åtgärd som gör att en persons situation har väsentligt påverkats av att det föreligger en misstanke mot honom eller henne.⁵

I fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige*⁶ ansåg domstolen att en av de klagande skulle anses anklagad i den mening som avses i artikel 6 när han erhållit den revisionspromemoria som skattemyndigheten upprättat där det föreslogs att han skulle påföras skattetillägg. Beträffande övriga klagande fann Europadomstolen att de skulle anses anklagade i den mening som avses i artikel 6 när de erhållit skattemyndighetens överväganden om att påföra skattetillägg. I samband med överväganden beträffande skattetillägget uttalade regeringen att det är lämpligt att låta skyddet för den enskilde inträda redan när skattemyndigheten finner anledning anta att den skattskyldige lämnat en uppgift eller annars förfarit på ett sätt som kan leda till skattetillägg.⁷

På miljörettens område kan misstanken om överträdelse ha uppkommit på grund av information som tillsynsmyndigheten fått antingen genom egna undersökningar eller genom uppgifter från andra. Misstanken kan också ha uppkommit på grund av den misstänktes egna uppgifter som lämnats i exempevis en miljörapport eller som svar på ett föreläggande. Om den som har en skyldighet att lämna uppgifter vägrar att göra detta med hänsyn till att upp-

⁵ Se para. 42 *Serves* mot *Frankrike*, dom den 20 oktober 1997.

⁶ Domar den 23 juli 2002, fallen är även kommenterade i kapitel 3.

⁷ Se prop. 2002/03:106 s. 181. Det förefaller vara en tidigareläggning av tidpunkten i förhållande till vad som uttalades i prop. 1997/98:10 s. 64.

gifterna skulle kunna avslöja överträdelser och komma att användas som bevis mot denne i ett ärende om brott eller sanktionsavgift torde det förmodligen inte räcka i sig, utan avgörande bör vara om den uppgiftsskyldige i någon mening kan anses anklagad för brott.⁸ För detta bör krävas att det föreligger omständigheter som på objektiv grund talar för vederbörandes skuld. En person får normalt anses anklagad när de samlade misstankarna riktar sig mot denne och inte mot en bredare krets.

Det är inte helt lätt att slå fast när någon skall anses vara anklagad för brott. Gränsen är inte alltid tydlig och klar. Av praktiska skäl kan det vara värdefullt att definiera konkreta händelser som kan tjäna som varningsklocka för berörda myndigheter om att anklagelse kan anses föreligga. Två sådana konkreta händelser på miljörettens område utgör den tidpunkt då tillsynsmyndigheten gör anmälan om brott enligt 26 kap. 2 § miljöbalken respektive den tidpunkt då tillsynsmyndigheten bereder den som ett anspråk om miljöstraffavgift riktar sig mot tillfälle att yttra sig enligt 30 kap. 3 § andra stycket.

Om den av tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 2 § anmälda brottsmisstanken riktas mot en viss person finns skäl som talar för att anklagelse om brott i Europakonventionens mening bör anses föreligga vid tiden för tillsynsmyndighetens brottsanmälan. Om den anmälda brottsmisstanken däremot inte riktas mot någon särskild eller mot en mycket bred krets kan förmodligen inte anklagelse om brott anses föreligga redan vid denna tidpunkt. En jämförelse kan göras med den tidpunkt då förundersökning skall inledas enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Det behöver inte vid denna tidpunkt finnas någon urskiljbar misstänkt person. När en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för ett brott skall den misstänkte enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken underrättas om detta. Även om det således i viss utsträckning blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, kan tidpunkten för brottsanmälan utgöra ett observandum för tillsynsmyndigheterna. Efter denna tidpunkt kan det föreligga en anklagelse om brott.

I de fall miljöstraffavgift aktualiseras skall enligt 30 kap. 3 § andra stycket den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig innan beslut om avgift fattas. Vid en jämförelse med Europadomstolens resonemang i fallen *Janosevic m.fl.* mot *Sverige* leder det till att anklagelse skall anses föreligga i Europakonventionens mening

⁸ Jämför prop. 2002/03:106 s. 80.

vid den tidpunkt då tillsynsmyndigheten på detta sätt bereder den som anspråket avses att riktas mot tillfälle att yttra sig. En försiktigare hållning likt den regeringen intagit i propositionen med överväganden kring skattetillägget leder till att anklagelse skall anses föreligga redan när tillsynsmyndigheten finner anledning anta att överträdelse ägt rum som kan leda till miljöstraffavgift.⁹ Det finns emellertid ingenting i Europadomstolens praxis som tyder på att tidpunkten för anklagelse skall anses ha inträtt så tidigt. Tvärtom förefaller Europadomstolen kräva att den anklagade själv skall känna till anklagelsen mot honom eller henne. Den relevanta tidpunkten har enligt Europadomstolen inträtt när behörig myndighet har underrättat någon om anklagelsen om brott eller när myndigheterna har vidtagit en åtgärd som gör att en persons situation har väsentligt påverkats av att det föreligger en misstanke mot honom eller henne.

Tidpunkterna för anmälan enligt 26 kap. 2 § respektive kommunikation enligt 30 kap. 3 § andra stycket bör kunna utgöra hållpunkter i tillsynsmyndigheternas verksamhet. Självfallet får det inte förekomma att tillsynsmyndigheten avvaktar med brottsanmälan eller kommunikation i syfte att dessförinnan kunna framtvunga uppgifter. Har utredningen lett till en konkret misstanke mot en person och dröjer myndigheten med att anmäla eller kommunicera har ändå rätten att vara passiv och därmed förbudet mot att framtvunga uppgifter inträtt, oavsett tillsynsmyndighetens agerande.

Alltså, rätten att vara passiv gäller den som är anklagad för brott (med brott likställs i detta sammanhang överträdelse som kan föranleda miljöstraffavgift). Som huvudregel bör gälla att anmälan enligt 26 kap. 2 § eller kommunikation enligt 30 kap. 3 § andra stycket har skett. I en situation där det finns någon som är anklagad för brott begränsas möjligheterna att inhämta uppgifter från denne om det som brottet avser. Det innebär dock inte att alla former av uppgiftsinhämtande är förbjudna; endast de som innebär ett framtvingande av uppgifter bör undvikas.

6.2.2 Vad innebär ett förbud mot att framtvunga uppgifter?

När den gräns passerats som innebär att någon kan anses anklagad för brott gäller ett förbud mot att framtvunga uppgifter om det som brottet avser. Att det föreligger en rätt att vara passiv behöver i och

⁹ Jämför prop. 2002/03:106 s. 181.

för sig inte innebära att uppgifterna inte får efterfrågas. Som konstaterades i propositionen om skattetillägg är det inte heller inom ramen för ett brottmål eller motsvarande förbudet att ställa frågor till den misstänkte eller att begära uppgifter från honom eller henne, lika lite som det är förbudet att dra slutsatser av den misstänktes eventuella passivitet.¹⁰ Rätten att vara passiv kränks däremot om uppgifterna framtvingas genom t.ex. vites-, fängelse- eller annat sanktionshot.¹¹ Det kan diskuteras vad som ligger i förbudet mot framtvingande av uppgifter. Kan en tillsynsmyndighet förelägga en anklagad att lämna uppgifter och gör det någon skillnad om ett sådant föreläggande förenas med vite eller inte?

På skattesidan har det införts uttryckliga vitesförbud i dessa situationer. I t.ex. 3 kap. 5 § taxeringslagen anges att om det finns anledning anta att den skattskyldige, eller om den skattskyldige är en juridisk person, ställföreträdare för den skattskyldige har begått brott får den skattskyldige inte föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser. I samband med införandet av den nya lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter uttalade Lagrådet vid granskning av en motsvarande bestämmelse att det borde gälla ett förbud mot att meddela föreläggande i dessa fall oavsett viteshot.¹² Regeringen ansåg att Lagrådets inställning var alltför långtgående. Enligt regeringen måste förelägganden som inte är förenade med viten kunna användas för att utreda skatteärenden eftersom sådana förelägganden saknar sanktioner och därför i praktiken inte torde kunna betraktas som ett tvångsmedel i den mening som avses i Europakonventionen.¹³ Enligt det förslag som riksdagen sedermera antog utgör brottsmisstanke inte något hinder mot att utfärda föreläggande utan endast mot att förena detta med vite. Vid granskningen av propositionen om skattetillägg ansåg Lagrådet att det i vart fall borde lämnas en upplysning om rätten att inte medverka då förelägganden meddelas i dessa fall.¹⁴ Regeringen invände mot detta

¹⁰ Prop. 2002/03:106 s. 81. Regeringen hänvisar här till rättsfallet *Murray mot Förenade Konungariket*, dom den 8 februari 1986.

¹¹ I fallet *Quinn mot Irland*, dom den 21 december 2000, uttalade Europadomstolen: "The right not to incriminate oneself, in particular, presupposes that the prosecution in a criminal case seek to prove their case against the accused without resort to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused."

¹² Prop. 2001/02:25 s. 349 f.

¹³ A. prop. s. 206.

¹⁴ Prop. 2002/03:106 s. 334 f.

att den inte funnit att konventionen generellt skulle ställa krav på en sådan upplysningsskyldighet.¹⁵

Även när det gäller förelägganden om att lämna upplysningar eller göra undersökningar inom ramen för miljöbalken kan situationer uppstå där rätten att förhålla sig passiv kränks. Det förefaller inte från rättssäkerhetssynpunkt vara nödvändigt att gå så långt som att förbjuda förelägganden generellt. Rätten för en anklagad att vara passiv gör att det inte finns någon skyldighet för denne att följa förelägandet om det skulle innebära att uppgifter infordras som kan användas som bevisning mot den anklagade i ett straffrättsligt förfarande eller vid påförande av miljöstraffsavgift. Det är svårt att se hur ett föreläggande om att lämna uppgifter kan framtvingas på annat sätt än genom viteshot. Det lär knappast gå att via kronofogdemyndigheten tvinga fram uppgifterna från den förelagde. Förelägganden är inte heller straffsanktionerade (se avsnitt 4.2.9). Ett föreläggande utan viteshot att lämna uppgifter bör således inte anses stå i strid med rätten att vara passiv.

Om medverkan sker frivilligt och den förelagde lämnar uppgifter av egen vilja utgör det inte några problem. En anklagad har rätt att själv välja om och i så fall hur han eller hon vill medverka i en utredning. En anklagad i ett brottmål som väljer att medverka kan exempelvis i vissa fall erhålla lättnader vid straffmätningen (29 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken).

För att kunna göra valet mellan att frivilligt lämna uppgifter eller att utnyttja sin rätt att vägra lämna uppgifter krävs att den anklagade känner till sina rättigheter. Då förelägganden om att inkomma med upplysningar som kan vara belastande meddelas en anklagad bör därför denne lämnas en upplysning om sin rätt att inte medverka. Att införa krav på att sådana upplysningar skall lämnas kan inte anses vara främmande i svensk rätt. Det finns moment av detta i bland annat 36 kap. 14 § rättegångsbalken som anger att vittne skall erinras om sin rätt att vägra yttra sig om omständigheter som skulle röja att vittnet begått brott. Rätten att upplysas om sina rättigheter, såsom den att vara tyst, finns även inskriven i processordningarna för olika internationella domstolar som upprättats under senare år (se t.ex. artikel 55.2 b i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen). Det ligger således väl i linje med utvecklingen av rättssäkerhetsfrågor på internationell nivå att kräva att sådana upplysningar lämnas.

¹⁵ A. prop. s. 81.

En fråga är hur man skall se på framtvingandet av uppgifter från någon annan än den anklagade. Själva kärnan i rätten att vara passiv avser rätten att inte behöva medverka till att man själv döms för brott. Det är således i förhållande till den anklagade som förbudet att framtvunga uppgifter gäller. Det lagförslag som den danska Retssikkerhedskommissionen lämnat reglerar även frågan om uppgiftsskyldighet för andra än den anklagade. Sådan uppgiftsskyldighet får enligt förslaget endast gälla i den omfattningen upplysningarna eftersöks för att användas i behandlingen av andra frågor än fastställande av straff. Något avgörande från Europadomstolen föreligger inte i frågan och det kan därför inte sägas att en dylik begränsning följer av Europakonventionen. Det finns fall där förhållandet mellan olika subjekt är sådant att det skulle kunna innebära ett kringgående av rätten att vara passiv om uppgiftsskyldighet skulle anses föreligga. Om t.ex. överträdelser har skett inom ett företags verksamhet och företagets ställföreträdare är misstänkta för brott, talar övervägande skäl mot att uppgifter framtvings från företaget. Det är också den ståndpunkt som lagstiftaren intagit på skattesidan när det gäller utformningen av vitesförbudsregler där.

Alltså, rätten att vara passiv förbjuder i vissa fall att uppgifter tvingas fram genom vites-, straff- eller annat sanktionshot. Den medför inte förbud att ställa frågor eller att inhämta uppgifter från annat håll än från den anklagade.

6.2.3 Ett vitesförbud i balken?

Frågan om vitesförbud i dessa situationer är inte unik för miljö-rätten och det finns skäl som talar för att den heller inte bör särregleras inom den miljörättsliga regleringen. Förhållningssättet bör vara lika inom de olika förvaltningsrättsliga områdena och en reglering bör ske gemensamt. En regel om förbud att vitesförelägga den som är anklagad för brott bör införas i någon av de för förvaltningen generellt gällande regleringarna, såsom förvaltningslagen eller viteslagen. Skulle en vitesförbudsregel införas i miljöbalken förefaller den närmast höra hemma i ett nytt andra stycke i 26 kap. 14 §. Den skulle kunna ha följande lydelse:

”Ett föreläggande får inte förenas med vite, om den som föreläggandet avses riktas till, eller om denne är en juridisk person, ställföreträdare för denne, är anklagad för en gärning som är straffbelagd eller kan leda till miljöskatt och föreläggandet avser utredning av en fråga

som har samband med den gärningen. Om ett föreläggande utfärdas i ett sådant fall, skall erinras om att föreläggandet inte innebär någon skyldighet att lämna uppgifter eller tillhandahålla handlingar som kan användas som bevisning för att den som föreläggandet riktas till eller ställföreträdare för denne har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till miljöstraffavgift.¹⁶

6.2.4 Vad innebär ett vitesförbud på miljöområdet?

Ett praktiskt fall på miljöområdet kan vara att en tillsynsmyndighet polisanmält ett förorenande utsläpp som ett misstänkt miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken och att åtgärder därefter behöver vidtas i det förorenade området. Rätten att vara passiv kan i ett sådant fall begränsa tillsynsmyndighetens möjlighet att tvinga fram uppgifter från den misstänkte, t.ex. fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren. Det krävs dock att det finns en konkret misstanke mot en viss person.

Att tillsynsmyndighetens syfte med uppgiftsinhämtandet i och för sig är att se till att nödvändiga försiktighetsåtgärder vidtas och inte att inhämta bevis för att den misstänkte skall fällas till ansvar torde inte ha någon avgörande betydelse i frågan. Det går inte att bortse från att uppgifter som inhämtas kan ligga till grund för sådana utredningar.¹⁶ Ingenting i Europadomstolens hittillsvarande praxis tyder heller på att syftet med att begära in uppgifterna skulle leda till att uppgiftsinhämtande av känsliga uppgifter för en anklagad godtas. Tvärtom har domstolen i flera avgöranden uttryckligen avfärdat argument som har med uppgiftsinhämtandets syfte att göra. Enligt domstolen kan inte de syften som bär upp skatte-, tull- eller terroristlagstiftningen i en stat rättfärdiga ingrepp i rätten att vara passiv (se bl.a. fallen *Funke* mot *Frankrike*, dom den 25 februari 1993, och *Heaney m.fl.* mot *Irland*, dom den 21 december 2000). En tolkning av Europadomstolens hittillsvarande praxis leder till slutsatsen att om det föreligger en anklagelse om brott bör inte uppgifter som rör den gärning anklagelsen avser tvingas fram från den anklagade, oavsett vilket syfte uppgiftsinhämtandet har och oavsett vilken myndighet som begär in uppgifterna.

¹⁶ Tillsynsmyndigheter förutsätts samarbeta med polis- och åklagarmyndigheter för att åstadkomma ett så effektivt beivrande av miljöbrottslighet som möjligt, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 270. Att tillsynsmyndigheterna skulle sitta inne med uppgifter som kan ha betydelse i en utredning om miljöbrottslighet utan att dessa uppgifter lämnas till de brottsutredande myndigheterna är inte en önskvärd ordning.

Att det är en annan myndighet än en brottsutredande som begär in uppgifterna förefaller inte heller haft någon avgörande betydelse. I fallet *Funke* mot *Frankrike* var det tullmyndigheten och i fallet *J.B.* mot *Schweiz*, dom den 3 maj 2001, var det skattemyndigheten som begärde uppgifter. Huruvida den administrativa myndigheten haft behörighet att åtala eller inte har inte spelat någon roll. En tolkning som tillmäter frågan om den administrativa myndighetens behörighet en avgörande roll skulle innebära en avgörande begränsning i rätten att vara passiv. Det finns inte fog för en sådan uppfattning utifrån den inställning Europadomstolen hittills visat genom sina avgöranden.

Konsekvenserna av ett vitesförbud i de situationer som nu beskrivits bör emellertid inte överdrivas. Det bör inte innebära någon oöverkomlig svårighet för tillsynsmyndigheternas arbete. För det första kan föreläggande till den anklagade utan viteshot användas för att få fram uppgifter. Vidare avser vitesförbudet endast den anklagade eller det företag som denne är ställföreträdare för. Föreläggande till andra kan således användas och förenas med viteshot om det skulle behövas. Myndigheterna kan dessutom använda tvångsåtgärder som inte förutsätter den anklagades medverkan.

En fråga är om den anklagade får meddelas ett vitessanktionerat föreläggande att vidta åtgärder i stället för ett uppgiftsföreläggande. I situationen med det förorenande utsläppet kan t.ex. behov uppstå att förelägga den som är att anse som anklagad att vidta saneringsåtgärder. Ett sådant föreläggande kan knappast anses avse att tvinga den anklagade att medverka till fällande dom. Rätten att vara passiv bör inte innebära ett fråntagande av ansvar för skyldigheten att t.ex. sanera ett förorenat område.

Valet mellan uppgifts- och åtgärdsförelägganden aktualiserar även andra avvägningar som skall göras och som kan hänga samman med en annan rättssäkerhetsprincip, nämligen proportionalitetsprincipen. Ett åtgärdsföreläggande får inte kräva att åtgärder vidtas som går längre än vad som är rimligt. Innehållet i åtgärdsföreläggandet kan därför fordra att uppgifter och utredningar först inhämtas som kan ligga till grund för bedömningen av vilka åtgärder det bör föreläggas om. Att man har hamnat i en situation där en anklagad inte får föreläggas vid vite att lämna uppgifter om den misstänkta gärningen innebär emellertid inte att inga uppgifter kan inhämtas från denne. Som tidigare beskrivits finns inget hinder mot frivillig medverkan, att uppgifter inhämtas från annan än den anklagade

eller att myndigheten gör andra egna efterforskningar. Inom ramen för straffprocessuella åtgärder kan t.ex. husrannsakan användas.

6.3 Kan den som inte lämnar uppgifter påföras sanktion?

Europadomstolen har i ett antal domar prövat frågan om det stått i strid med rätten att vara passiv att sanktioner riktats mot enskilda på grund av deras vägran att lämna uppgifter. I fallet *Funke mot Frankrike* hade klaganden som var misstänkt för skatte- och valuta-brott dömts att betala böter för att han inte överlämnat handlingar om sina tillgångar i utlandet till tullmyndigheterna. Europadomstolen ansåg att brott mot artikel 6 förelåg eftersom myndigheterna försökt tvinga klaganden att tillhandahålla bevis om de brott denne misstänktes för. På liknande sätt bedömde domstolen det vara i strid med artikel 6 i fallet *J.B mot Schweiz* att klaganden dömdes till böter för att inte ha följt skattemyndighets föreläggande att lämna information rörande vissa investeringar. Myndigheterna hade enligt domstolen sökt tvinga J.B. att lämna upplysningar som eventuellt skulle ha avslöjat att han gjort sig skyldig till skattebrott, vilket inte var förenligt med artikel 6. I fallen *Heaney* och *McGuinness* respektive *Quinn mot Irland*, som alla gällde misstänkta IRA-män som gripits i anslutning till våldsdåd, fann Europadomstolen att det stred mot artikel 6 att de klagande dömts till fängelsestraff på grund av deras vägran att uttala sig om sina förehavanden vid viss tidpunkt.

Från svensk rättspraxis kan rättsfallet NJA 2001 s. 563 nämnas. Där ansågs den som ålagts att beediga en konkursbouppteckning ha rätt att vägra göra detta med hänsyn till att de uppgifter som han skulle lämna under ed kunde avslöja att han begått brott och kunde komma att användas som bevis mot honom i en kommande rättegång. Enligt Högsta domstolen får det numera anses fastslaget att det inte är förenligt med artikel 6 att någon under straffansvar åläggs att lämna sådana uppgifter. I ett tidigare mål, NJA 1991 s. 123, blev utgången en annan.

Att en person har rätt att vägra lämna uppgifter eller tillhandahålla material som skulle belasta honom eller henne innebär inte att denne är skyddad mot tvångsåtgärder såsom t.ex. husrannsakan (RÅ 1996 ref. 97). Det är ju i så fall inte den misstänkte utan

myndigheterna som skaffar fram informationen. Det centrala i rätten att vara passiv är respekt för den anklagades vilja.

Det förefaller inte finnas några avgöranden avseende frågan om sanktionerade uppgiftsskyldigheters förhållande till rätten att vara passiv just på miljöområdet i svensk rättspraxis eller i Europadomstolens praxis. Från engelsk rättspraxis kan nämnas House of Lords avgörande i det s.k. Green-målet¹⁷. Ärendet avsåg en "judicial review" (ung. lagprövning) av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet som var sanktionerad med upp till två års fängelse i straffskalan. Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet ansågs i det fallet rättsenlig och inte stå i strid med passivitetsrätten.

Inom den svenska miljöretten är uppgiftsskyldigheter sanktionerade på olika sätt; genom vite, miljöstraff eller straff. I alla dessa fall kan den situationen uppstå att sanktionen inte bör utdömas eftersom det skulle strida mot rätten att vara passiv och att inte behöva lägga fram belastande material mot sig själv. Ytterst är detta en tillämpningsfråga, en bedömning får göras i varje enskilt fall om det föreligger en anklagelse om brott, om uppgifterna som efterfrågas har samband med den gärning som anklagelsen avser och om detta i så fall hindrar att sanktion i någon form döms ut. I princip torde det vara samma bedömningar som görs oavsett vilken form av sanktion som aktualiseras, dvs. oavsett om det är vite, miljöstraff eller straff som kan komma ifråga. Är det fråga om en uppgift som kan komma att belasta den anklagade bör inte någon sanktion påföras.

Detta innebär inte att uppgiftsskyldigheter måste vara osanktionerade eller att alla sanktionerade uppgiftsskyldigheter är olagliga. Det innebär endast att det finns vissa situationer då sanktion inte kan utdömas i de fall det skulle innebära ett framtvingande av belastande uppgifter för en uppgiftsskyldig som är att anse som anklagad. Regelsystemet som sådant kan således inte anses vara oförenligt med Europakonventionen. Det är emellertid viktigt att se till att tillämpningen av systemet inte i enskilda fall strider mot konventionen.

Det kan förtjäna att påpekas att rätten att inte belasta sig själv endast avser uppgifter som är eller kan vara belastande för den som lämnar dem. Vidare ger denna rätt aldrig en rätt att lämna felaktiga eller vilseledande uppgifter. Inte heller ger den en rätt att underlåta att lämna uppgifter alls. Endast i de delar uppgifterna kan komma

¹⁷ Regina v. Hertfordshire County Council Ex Parte Green Environmental Industries Ltd. and other (A.P.), dom den 17 februari 2000.

att belasta den anklagade i en brottmålsprocess eller motsvarande gäller rätten att inte tvingas lämna uppgifter. Om t.ex. en verksamhetsutövare skulle vägra att ge in en miljörapport under invändning att uppgifterna som skall lämnas i rapporten skulle kunna komma att belasta denne är det knappast hållbart utan att det föreligger en konkret misstanke om brott.¹⁸ Inte heller om det föreligger en konkret och objektivt grundad anklagelse om t.ex. villkorsbrott i form av överutsläpp torde verksamhetsutövaren med ansvarsfriande verkan kunna hävda rätt att underlåta att lämna in rapporten i dess helhet. Rätten att vara passiv torde i ett sådant fall med någon möjlighet till framgång endast kunna åberopas i förhållande till de delar av rapporten som efterfrågar de känsliga uppgifterna.

6.4 Hur kan uppgifter som tvingats fram användas?

Om uppgifter på något sätt tvingats fram från någon uppkommer frågan om de får användas som bevis mot denne inom ramen för ett brottmålsförfarande eller motsvarande. Eftersom miljöstraffavgiften i dessa avseenden bör jämföras med brott handlar det också om sådana uppgifter får ligga till grund för beslut om miljöstraffavgift.

Inom svensk processrätt har som huvudregel ansetts gälla att allt som har ett bevisvärde får förebringas som bevis och att bevisföringen således är fri (35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Detta har i princip ansetts vara fallet även när ett bevis inte har tillkommit i föreskriven ordning eller oklarheter föreläggat om hur det tillkommit. Högsta domstolen har i ett nyligen avgjort mål där en del av bevisningen bestod i s.k. överskottsinformation som erhållits vid hemlig telefonavlyssning, konstaterat att det inte finns något hinder vare sig enligt rättegångsbalken eller Europakonventionen mot att tillåta åberopandet av en utredning som framskaffats på ett sätt som inte är förenligt med Europakonventionen. En annan sak är enligt Högsta domstolen att det framgår av Europadomstolens praxis att det kan vara konventionsstridigt om en sådan utredning varit den enda bevisning som legat till grund för en fällande dom.¹⁹

¹⁸ Ingivande av miljörapport är i dag belagt med såväl straff som miljöstraffavgift. Enligt de förslag vi lämnar i detta betänkande kommer den som underlåter att komma in med miljörapport i fortsättningen endast att kunna påföras miljöstraffavgift.

¹⁹ Högsta domstolens mål B 2076/03, beslut 2003-08-05 och dom 2003-09-01.

Av Europadomstolens praxis framgår att det är en helhetsbedömning som skall göras. Den centrala frågan är om rättegången som helhet betraktad varit rättvis. Att bevis som legat till grund för en fällande brottmålsdom skaffats fram på ett sätt som är oförenligt med Europakonventionen kan – men måste inte – innebära att rättegången inte varit rättvis. Av betydelse är bland annat om denna bevisning utgjort den enda bevisningen mot den tilltalade.

I fallet *Saunders mot Förenade Konungariket*, dom den 17 december 1996, förelåg enligt Europadomstolen brott mot artikel 6. Fallet gällde en offentlig undersökning som syftade till att klarlägga om aktiekurserna manipulerats i samband med en stor affärstransaktion. Saunders, som hade en ledande befattning i ett av de berörda bolagen, förhöordes under utredningen och var enligt engelsk lag skyldig att besvara de frågor som ställdes av utredarna. Denna skyldighet var straffsanktionerad med upp till två års fängelse. Utredningen ledde till att Saunders åtalades för brott, och vid rättegången åberopades som bevis mot honom de uppgifter som han lämnat under den utredning som föregick åtalet mot honom. Europadomstolen konstaterade att det visserligen inte förelegat en anklagelse mot Saunders i konventionens mening vid tidpunkten för förhören. Likväl stod det enligt domstolen i strid med konventionen att i den efterföljande straffbehandlingen läsa upp utskrifter från dessa förhör och åberopa dessa mot Saunders. Saunders hade därigenom enligt domstolen i strid med artikel 6 tvingats att bidra till en fällande dom mot sig själv. Utgången blev densamma i fallet *I.J.L m.fl mot Förenade Konungariket*, dom den 19 september 2000, som också rörde en undersökning i anledning av misstänkta aktiemaniplikationer. I båda dessa fall lade domstolen vikt vid att uppgifterna utgjorde en väsentlig del av åklagarens bevisning.

Även här kan det finnas anledning att återkomma till miljörapporterna. Om innehållet i en miljörapport visar att villkorsöverträdelse skett, uppstår frågan om dessa uppgifter får användas i ett brottmålsförfarande avseende villkorsbrott. Miljörapporter används generellt inom miljörätten. Skyldigheten att lämna miljörapport utgör en del av det administrativa systemet på miljöområdet och förutsätter inte misstanke om oegentligheter. Det är således inte en uppgiftsskyldighet som uppkommit i en viss situation sedan oegentligheter eller misstanke om oegentligheter uppstått. I detta avseendet föreligger en skillnad jämfört med det ovan refererade Saundersmålet där skyldigheten att lämna uppgifter hade uppstått sedan misstanke om oegentligheter uppstått, även om misstankarna inte

vid tiden för förhöret var riktade just mot Saunders. Av betydelse är om uppgiftslämnandet är sanktionerat, dvs. om uppgifterna kan anses ha framtvingats av den enskilde. Det är endast framtvingade uppgifter som är problematiska. Om t.ex. den misstänkte har gjort egna utredningar som denne frivilligt lämnar över innebär det inte några problem att använda detta material i en efterföljande brottmålsprocess.

Eftersom det är en helhetsbedömning som skall göras blir en viktig fråga vilken betydelse uppgifterna har som bevisning. Utgör de en väsentlig del av bevisningen kan problem uppstå. Uppgifter som någon tvingats att lämna får som regel inte användas i en brottmålsrättegång om de utgör den enda eller en väsentlig del av bevisningen. Det är därför viktigt för en åklagare i en straffprocess att söka få fram så mycket annan bevisning som möjligt. Annan utredning vid sidan om kan reparera skadan med framtvingade uppgifter.

Den bedömning som görs utifrån Europakonventionen är en bedömning av om rättegången som helhet varit rättvis. I helhetsbedömningen vägs in frågor om bland annat när uppgiftsskyldigheten uppstod, om uppgifterna framtvingats genom vites-, fängelse- eller annat sanktionshot, om uppgifterna utgjort en väsentlig del av bevisningen och om hur försvarets rättigheter i övrigt tillvaratagits.

Även i frågan om användandet av uppgifter som framtvingats blir det en rättstillämpningsfråga. Att reglera dessa situationer, dvs. hur uppgifter får användas som bevis, framstår som främmande för svensk rättstradition med den här gällande principen om fri bevisföring. Det är möjligt att rättsutvecklingen kommer att leda till en ökad formalisering av bevisrätten också i vårt land. Till dess får bedömningarna läggas i händerna på de rättstillämpande myndigheterna. Det får förutsättas att dessa myndigheter följer utvecklingen av tillämpningen av Europakonventionen.

7 Konsekvenser av förslagen och avslutande synpunkter

7.1 Författningsändringar som kommer att behövas

Kommittén lägger inte fram förslag till författningstext på förordningsnivå. I flera avseenden förutsätter våra förslag att ändringar görs i förordningar. Förslaget att ändra systemet med miljöskaktionsavgifter förutsätter att förordningen om miljöskaktionsavgifter ändras. I avsnitt 3.8 samt bilaga 3 lämnas underlag till sådana ändringar.

En följd av vårt ställningstagande att endast riksdag och regering skall bestämma vad som är brottsligt och fylla ut straffbestämmelser (se avsnitt 4.3) är att vissa bestämmelser som nu finns i myndighetsföreskrifter måste föras in i förordningar för att vara straffsanktionerade. I tabellen nedan följer en sammanställning av de ändringar som vi sett behöver göras i denna del. Några särskilda övergångsproblem bedömer vi inte uppstår med anledning av dessa ändringar. Däremot krävs att ändringarna i straffbestämmelserna och förordningarna sker samtidigt. Det är således mer en fråga om koordination. I avsnitt 7.2 redovisas vissa frågor som vi anser bör utredas vidare.

Om miljöskaktionsavgift skall kunna påföras för överträdelser av EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet (se bilaga 3, B 14-18) krävs att det utses en tillsynsmyndighet för efterlevnaden av denna förordning som kan besluta om avgift. Mycket talar för att Naturvårdsverket bör ges denna uppgift. Även EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier innehåller förpliktelser som kan vara aktuella att sanktionera med miljöskaktionsavgift (se bilaga 3, B 19). Om en sådan ändring genomförs bör den myndighet som blir "utsedd myndighet" också vara tillsynsmyndighet.

Vi har också anfört att tydlighetsskäl talar för att samtliga straffbestämmelser bör finnas samlade i miljöbalken. Det bör alltså inte dessutom finnas straffbestämmelser i förordningar (avsnitt 4.3.3). Alla straffbestämmelser på miljöbalkens område bör således finnas i

29 kap. i balken. Såvitt vi har kunnat se förekommer straffbestämmelser i förordningar meddelade med stöd av balken i två fall: 16 § förordningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter samt 9 § förordningen om producentansvar för bilar. Det som straffbeläggs i dessa bestämmelser förefaller i huvudsak lämpligt att sanktionera på annat sätt än genom straff. Om någon förpliktelse bedöms bör vara straffbelagd bör den föras in i miljöbalkens straffbestämmelser. Finns det behov av att i förordning närmare precisera vad som är straffbart går det att lösa, se avsnitt 4.3.3.

Sammanställning över ändringar i förordningar som våra förslag till straffbestämmelser förutsätter

Reglering som bör ändras	Föreslagen förändring/ Överväganden	Behandlas i avsnitt
Föreskrifter om fridlysning meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § (vårt förslag till 29 kap. 2 b § första stycket 1–2)	Samtliga föreskrifter bör samordnas i regeringsförordningen. Endast fridlysningsföreskrifter som finns i regeringsförordning omfattas av straffsanktion.	5.3
Anmälningsskyldigheter meddelade med stöd av 9 kap. 6 § (vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 3)	Straffsanktion kräver att det i regeringsförordning anges vilka anmälningsskyldigheter som skall vara straffbara.	5.5
Förhandsanmälan av nya ämnen (vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 11)	Krav på förhandsanmälan måste tas in i regeringsförordning för att omfattas av straffsanktion.	Författningskommentaren till 29 kap. 4 §
Anmälan av kosmetiska och hygieniska produkter till produktregister (vårt förslag till 29 kap. 5 § andra stycket 3)	Kravet på anmälan i regeringsförordningen bör preciseras.	Författningskommentaren till 29 kap. 5 § andra stycket 3
Klassificering, överlämnande av säkerhetsdatablad och märkning av kemiska produkter (vårt förslag till 29 kap. 6 § första stycket 1–3)	Krav på klassificering, överlämnande av säkerhetsdatablad samt vissa märkningskrav (färgsymbol, farobeteckning, riskfras och kännbar varningsmärkning) måste tas in i regeringsförordning för att omfattas av straffsanktion.	5.8

Föreskrifter om försiktighetsmått meddelade med stöd av 9 kap. 5 § (vårt förslag till 29 kap. 8 § första stycket 3)	Straffsanktion kräver att det i regeringsförordningen anges vilka föreskrifter som skall vara straffbara.	5.9
Föreskrifter om utredning och försiktighetsmått avseende genetiskt modifierade organismer meddelade med stöd av 13 kap. 9 eller 11 § (vårt förslag till 29 kap. 8 § första stycket 7)	Straffsanktion kräver att det i regeringsförordningen anges vilka föreskrifter som skall vara straffbara.	5.9
Föreskrifter om spridning av gödsel (vårt förslag till 29 kap. 9 § 3) ¹	Föreskrifterna måste tas in i regeringsförordning för att omfattas av straffsanktion.	5.10
Föreskrifter om bedömning, innehållsförteckning och märkning av kosmetiska och hygieniska produkter (vårt förslag till 29 kap. 9 § 4 och 5)	Föreskrifterna måste tas in i regeringsförordning för att omfattas av straffsanktion.	5.10
Föreskrifter om skyldighet att lämna avfall till den som har tillstånd (vårt förslag till 29 kap. 9 § 7)	Skyldigheten att lämna avfall endast till den som har tillstånd bör göras tydligare i avfallsförordningen	5.10

Om de förslag som vi har lämnat i tidigare betänkande beträffande anmälningsplikt för små vattenverksamheter och reglering av täkter genomförs föranleder det behov av ändringar våra förslag till nya straffbestämmelser. I avsnitt 5.5.8 redogör vi för vilka ändringar som då bör göras i vårt förslag till 29 kap. 4 § och i författningskommentaren till 29 kap. 5 § andra stycket 5 anges vilka ändringar i denna bestämmelse som behövs.

¹ Vi har i detta sammanhang endast tagit upp föreskrifter som meddelats av Jordbruksverket. Det finns även andra föreskrifter för jordbruket, t.ex. Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, SNFS 1994:2. Dessa förefaller emellertid vara meddelade med stöd av annat bemyndigande än det i 12 kap. 10 §. Förmodligen får de anses ha stöd i 9 kap. 5 §. Vårt förslag till straffsanktion (29 kap. 8 § första stycket 3) innebär i så fall att det i förordning särskilt skall anges vad som omfattas av straffbestämmelsen.

7.2 Frågor som bör utredas vidare

I samband med arbetet med straffbestämmelserna har vi stött på en del frågor kring och problem i bakomliggande regleringar. I ett avseende har detta lett till förslag till ändring (kapitel 10). Vissa frågor kräver ett mer ingående utredningsarbete som vi nu inte haft möjlighet att göra. Vi vill dock särskilt ange några frågor som vi anser bör bli föremål för fortsatta utredningar.

Det gäller till en början bemyndiganden. Som framgår av avsnitt 4.2 finns ett antal problem kring bemyndigandena i miljöbalken. Många av dem är dåligt avgränsade i förhållande till varandra och det är oklart vilket bemyndigande en underordnad regel baseras på. Om särskilda rättsverkningar knyts till föreskrifter meddelade med stöd av vissa bemyndiganden är det viktigt att det går att utläsa vilket bemyndigande en föreskrift baseras på så att det går att se vilka föreskrifter som omfattas. På straffrättens område finns genom blankettstraffbud sådana kopplingar. Det har vi redogjort för i avsnitt 4.2. Även på andra håll i miljöbalken förekommer det sådana hänvisningar. I t.ex. 24 kap. som innehåller bestämmelser om ett tillstånds rättsverkan ges föreskrifter meddelade med stöd av vissa bemyndiganden en särställning.² Frågan om vilket bemyndigande en regel baseras på kan alltså få stor betydelse i flera hänseenden.

Vi har haft anledning att särskilt uppmärksamma problem med avgränsning mellan bemyndiganden i 9, 14 respektive 15 kap. En översyn av samtliga bemyndiganden i balken i syfte att skapa en klar systematik och tydlighet är motiverad. Det finns också oklarheter kring flera av bemyndigandena i förordningar under balken.

Inom avfallsområdet har vi uppmärksammat några frågor som delvis hänger samman med problemen kring bemyndiganden. Vi har i avsnitt 5.5.7 beskrivit de oklarheter som finns i regleringen av tillstånds- och anmälningsplikter när det gäller avfallstransporter. Dessa regler är i behov av en översyn. Frågorna kommer såvitt vi kan bedöma att aktualiseras inom ramen för det uppdrag Naturvårdsverket fått att se över och utvärdera regler på avfallsområdet.³

Även andra regler på avfallsområdet ger upphov till problem. Skyldigheten enligt 38 § avfallsförordningen för fastighetsägare eller nyttjanderättshavare att anmäla vissa åtgärder med avfall synes omfatta alltför många bagatellartade förfaranden. Samtidigt har

² Se t.ex. 24 kap. 1 § första stycket.

³ Regeringens beslut 2003-12-18, dnr M2003/3993/Knb.

framförts att det finns behov av regler om anmälningsplikt för andra aktörer än fastighetsägare eller nyttjanderättshavare när det gäller avfallshantering, t.ex. byggtreprenörer och andra som utför arbeten på en fastighet.

En annan fråga som det finns anledning att se närmare på är hur innehav av giftormar kan få en lämplig reglering. Detta har behandlats i avsnitt 5.5.4. Vidare bör förhållandet mellan artskyddsregleringen och jakt- och fiskelagstiftningen komma till klarare uttryck i regleringen (se avsnitt 5.3.8).

I vår översyn av hur uppgiftsskyldigheter förhåller sig till rätten att vara passiv (kapitel 6) har vi inte funnit anledning att föra fram förslag till ändringar i miljöbalkens reglering. Frågorna är, som vi där anfört, inte unika för miljörätten vilket talar för att de bör ges en generell lösning. Om ett vitesförbud införs för vissa specifika situationer bör det ske inom ramen för en allmän förvaltningsrättslig reglering i exempelvis förvaltningslagen eller viteslagen

7.3 Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen

Vi föreslår att systemet med miljösktionsavgifter byggs ut för mindre allvarliga överträdelse. I denna del skulle ändringarna kunna förväntas leda till att mer resurser tas i anspråk hos tillsynsmyndigheterna som skall utreda och besluta om avgifter. Samtidigt kommer våra förslag till avkriminaliseringar att innebära en minskad belastning för tillsynsmyndigheterna vad gäller anmälningar av misstankar om brott. När det gäller allvarliga och straffvärda fall eller svårutredda och svårbedömbara överträdelse innebär våra förslag att dessa förs bort från området för miljösktionsavgifter, vilket minskar tillsynsmyndigheternas arbetsbörda. Sammantaget bedömer vi att resursåtgången hos tillsynsmyndigheterna varken kommer att öka eller minska till följd av de förslag vi nu lägger fram.

Även om inte de ändringar vi nu föreslår innebär ökade kostnader tar hanteringen av miljösktionsavgifter resurser i anspråk för bland annat de kommunala tillsynsmyndigheterna i en inte obetydlig omfattning. Det har förts fram förslag om att kommunerna borde få behålla de miljösktionsavgifter som de beslutar om. Jämförelse har gjorts med felparkeringsavgifter där kommunen i dag behåller en del av beloppen. Vi anser av flera skäl att en sådan ordning inte är lämplig när det gäller miljösktionsavgifter.

Miljöregleringen är inte någon utpräglat kommunal fråga. Miljösanktionsavgifterna bör, liksom inbetalade böter, tillfalla staten.

De ändringar som görs i straffbestämmelserna innebär till viss del avkriminaliseringar. Våra förslag bygger på att rättsväsendets resurser skall användas för de mer allvarliga och straffvärda överträdelserna. För de allvarliga fallen innebär förslagen skärpningar. De resurser som frigörs till följd av avkriminaliseringar bör således användas för att beivra de mer allvarliga fallen. För samhällets del bör ändringarna därför inte ses som besparingar, utan som en bättre användning av resurser.

Vår översyn har i övergripande delar varit inriktad på att göra sanktionssystemet – straffbestämmelserna och reglerna om miljö-sanktionsavgifter – tydligare och mer avgränsat. Ett sådant tydliggörande bidrar till att öka den enskildes möjligheter att rätta sig efter lagar och andra regler, något som i sig kan ha en viss brottsförebyggande effekt. Ändringarna bör även kunna leda till att vissa former av straffvärda gärningar blir lättare att utreda och lagföra. Över huvud taget bör de klagoranden och förtydliganden som nu föreslås i regelverket uppfattas som positiva såväl av myndigheter som tillämpar reglerna som av företag och enskilda.

Förslaget att miljö-sanktionsavgifter skall kunna drabba även andra än näringsidkare innebär att bestämmelserna blir neutrala i förhållande till i vilken form verksamheten bedrivs, privat eller offentligt. Verksamhetsutövarna drabbas lika vilket är mer rättvist från konkurrenssynpunkt. Genom avkriminaliseringarna förs många mindre allvarliga överträdelser bort från det straffbara området. Det innebär att sådana överträdelser inte längre skall anmälas till polis och åklagare. Detta tillsammans med den ökade tydligheten i regelverket bör vara till fördel inte minst för små företag.

7.4 Några avslutande synpunkter

Avslutningsvis vill vi innan vi lämnar sanktionsavsnittet föra fram några frågor som vi anser att det finns särskild anledning att uppmärksamma i framtiden.

Våra förslag bygger på den nuvarande ordningen på miljörettens område med individuella prövningar av verksamheter. Inriktningen har varit att straffbestämmelserna skall vara robusta och kunna gälla under lång tid. Miljörätten är dock ständigt under utveckling och nya behov av straffbestämmelser kan självfallet uppstå. Den

nuvarande ordningen bygger i stor utsträckning på individuellt satta krav och villkor i enskilda beslut. En tänkbar utveckling för framtiden är att generella föreskrifter i större utsträckning än i dag kommer att reglera samhällets krav på verksamhetsutövare. Om förpliktelserna på miljöområdet blir reglerade i föreskrifter i stället för i enskilda beslut kan straffbestämmelserna komma att behöva ändras. Det kan då bli aktuellt att utöka straffsanktionerna av generella föreskrifter.

En allt större del av den miljörättsliga regleringen har sitt ursprung i EG-rätten. Vi har tidigare beskrivit de frågor och problem som detta kan ge upphov till i förhållande till straffsanktioner (avsnitt 4.4). Det är viktigt att Sveriges representanter, vid framtagandet av dessa EG-rättsakter, verkar för att den EG-rättsliga regleringen blir så tydlig som möjligt. EG-reglernas förhållande till gällande nationell rätt fordrar särskilda överväganden så att överlappande regleringar eller annan otydlighet kan undvikas. När bestämmelser om sanktioner aktualiseras bör noggrant övervägas vilken sanktionsform som skall användas; om straff eller miljöstraffsavgift är lämpligt eller om annan sanktion är tillräcklig. Skall nya straffbestämmelser införas bör inriktningen vara att utforma dessa som självständiga straffbestämmelser med fullständiga, tydliga och väl avgränsade brottsbeskrivningar.

Vid införandet av miljöbalken påtalades att även om balken innebar en samordning av regler på miljöområdet på lagnivå fanns det en risk för att regelverket även fortsättningsvis skulle vara oöverskådligt genom de många föreskrifter som meddelas med stöd av balken.⁴ I avsnitt 4.2 och 4.3 har vi också pekat på att det omfattande regelverket och det faktum att så många myndigheter är inblandade medför särskilda svårigheter. Bland annat för att samordna föreskriftsarbetet tillskapades när balken infördes ett särskilt samrådsorgan vid Naturvårdsverket (Tillsyns- och föreskriftsrådet).⁵ Regelverkets omfattning ställer inte bara höga krav på samordning mellan myndigheter under regeringen. Våra erfarenheter pekar på att det finns ett större behov av samordning än vad som är möjligt att uppnå inom ramen för Tillsyns- och föreskriftsrådets arbete. Det behövs en samordning av föreskrifter som meddelas på olika nivåer. Detta behov kan sannolikt endast tillgodoses på central nivå.

⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 449.

⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 579 f.

I våra ställningstaganden kring frågor om sanktionssystemet ingår miljöstraffavgifterna som en viktig del. Vi föreslår ingen ändring när det gäller vem som skall besluta om miljöstraffavgift. Även i fortsättningen bör detta vara en uppgift för tillsynsmyndigheterna. Det har funnits och finns till viss del fortfarande frågetecken kring tillsynsmyndigheternas tillämpning av bestämmelserna om miljöstraffavgifter. Ett inte obetydligt antal av landets kommuner har ännu inte beslutat om avgift i något fall. Även om mycket talar för att situationen har blivit bättre allteftersom kunskapen om reglerna ökat, finns anledning att även fortsättningsvis uppmärksamma och följa upp tillämpningen.

Vi föreslår inga särlösningar på miljöstraffrättens område när det gäller straffansvar för juridiska personer eller möjligheten att utdöma företagsbot. Vi anser att det är frågor som i stället bör ges generella lösningar på straffrättens område. Det finns många fördelar med att sanktioner kan riktas mot juridiska personer (se avsnitt 4.6.1). Företagsboten borde kunna komma till användning i större utsträckning än vad som hittills skett. Bland domstolsavgöranden från senare tid finns också exempel på fall där företagsbot har dömts ut för miljöbrottslighet. Regleringen kan emellertid förbättras. Det är angeläget att de olika förslag som har arbetats fram om ändringar för att underlätta ansvarsutkrävande från juridiska personer leder till lagändringar inom en snar framtid.

Hur rättstillämpningen utvecklas har inte bara med utformningen av lagregler och andra bestämmelser att göra. Inställning och kompetens hos utredande och rättstillämpande myndigheter har också betydelse. På denna punkt har mycket hänt hos många av tillsynsmyndigheterna samt polis och åklagare de senaste åren. Organisations- och utbildningsfrågor har där hamnat i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Det är viktigt att satsningarna på utbildning och de organisatoriska förstärkningarna får fortgå och att resurser till det avsätts även fortsättningsvis inom respektive myndighetsorganisation.

Det helt övervägande antalet anmälningar om miljöbrottslighet görs av tillsynsmyndigheterna. Samverkan mellan tillsynsmyndigheter och polis och åklagare är därför särskilt viktig. Ytterst handlar det om förtroende och förståelse för varandras roller. Även dessa frågor är viktiga att uppmärksamma i arbetet med att vidareutveckla kompetensen och organisationen.

Brott mot straffbestämmelserna i miljöbalken handläggs i de allmänna domstolarna av domare som sällan har specialkunskap i

miljörätt. Eftersom dessa mål är utspridda på samtliga domstolar blir det förhållandevis få mål som varje enskild domare kommer i kontakt med, vilket gör det svårt att upparbeta kompetens på området. Inriktningen bör vara att öka kompetensen också inom domstolarna på miljöstraffrättens område. Vid de domstolar som är miljödomstolar eller Miljööverdomstol får förutsättas att denna kompetens finns. Det är inte önskvärt att ändra nuvarande ordning och låta miljödomstolarna och Miljööverdomstolen pröva även brottmål i den sammansättning som gäller i dessa domstolar. Brottmål bör prövas av tingsrätt respektive hovrätt i den sammansättning som gäller enligt rättegångsbalken för sådana mål.

Den kompetens som de lagfarna domarna i miljödomstolar eller Miljööverdomstol har bör dock kunna tas till vara för handläggningen av brottmål avseende miljöbrottslighet. Det torde inte vara annat än undantagsvis som dessa domare är jäviga att handlägga ett brottmål på grund av deras tidigare deltagande i prövningar i miljösmål. Det är således en bra ordning vid de domstolar som är miljödomstolar eller Miljööverdomstol. Att låta miljöbrottmålen handläggas enbart vid dessa domstolar är emellertid knappast lämpligt. Dessa domstolar är så få att avstånden skulle bli oacceptabelt långa för parterna i ett brottmål.

Det viktiga är att det finns särskild kompetens i domstolarna för att handlägga och avgöra brottmål med miljörättslig anknytning och att kompetensen är spridd runt om i landet och inte skiljer stort mellan olika domstolar eller olika regioner. En lösning för de regioner där det inte finns miljödomstolar eller Miljööverdomstol är att någon eller några domare specialiserar sig inom miljöstraffrätten och dömer i alla sådana brottmål vid den domstol där han eller hon tjänstgör och eventuellt också i dessa mål vid flera domstolar. Det förefaller ligga väl i linje med tankarna kring den pågående reformeringen av domstolsväsendet.⁶

⁶ I regeringens handlingsplan för reformeringen av domstolsväsendet anges att inriktningen bör vara att skapa förutsättningar för en mer långtgående specialisering av domarnas arbetsuppgifter, skr. 1999:106 s. 8. Av en förstudie som nyligen genomförts av Domstolsverket i samarbete med Sveriges domareförbund framgår att såväl ombud som domare anser att bl.a. miljöbrott är ett angeläget område för specialisering, DV-rapport 2003:3 s. 29 f.

del B
Miljöbalkens hänsynsregler m.m.

8 Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler

Slutsatser

Det finns fortfarande betydande osäkerheter i hur miljöbalkens nya allmänna hänsynsregler skall tillämpas och vilka kravnivåer de motsvarar. Att klarlägga kravnivån är en dynamisk process som fordrar både rättspraxis och vägledningar av olika slag. Den processen – som är avgörande för genomlagskraften hos bestämmelserna – har påbörjats. För att den skall fungera på bästa sätt fordras

- att tillståndsmyndigheterna – med stöd av remissmyndigheterna – ställer krav på tillräckligt ingående underlagsmaterial vid tillståndsprövningar för en prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna
- att myndigheterna, särskilt länsstyrelserna och Naturvårdsverket, aktivt driver mål och ärenden där frågor om tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna aktualiseras
- att domstolarna i domskälen i större utsträckning än vad som hittills skett redovisar hur man anser att en viss hänsynsregel skall tillämpas och varför den valda kravnivån är rimlig medan en annan, högre kravnivå är orimlig
- att det finns branschspecifikt vägledningsmaterial för särskilt sådana verksamheter som utövas av små och medelstora företag

Enligt vårt ursprungliga direktiv (bilaga 1) skall vi vid vår utvärdering av tillämpningen av miljöbalken ägna särskilt intresse åt tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler hos domstolar och myndigheter. Hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas när det gäller ärenden om tillstånd eller motsvarande prövning som följer av miljöbalken liksom i frågor som rör den operativa tillsynen

och tillsynsvägledningen skall vara en grundläggande utgångspunkt för kommitténs arbete.

Vi har valt att studera tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i mål och ärenden om tillstånd och tillsyn genom att samla in och analysera avgöranden från myndigheter och domstolar. Vi har därför under sexmånadersperioder samlat in samtliga avgöranden enligt miljöbalken från sex kommunala miljönämnder, tre länsstyrelser och samtliga fem miljödomstolar. Vi har också under en längre tid samlat in samtliga avgöranden från Miljööverdomstolen, samt de avgöranden från Högsta domstolen som gäller miljöbalkens tillämpningsområde.

Undersökningen startade med insamlingen från miljönämnderna som pågick under perioden oktober 2000 – mars 2001 och fortsatte sedan med länsstyrelserna under mars 2001 – augusti 2001. Avgörandena från miljödomstolarna samlades in under perioden december 2002 – maj 2003. För Miljööverdomstolens och Högsta domstolens del har insamlingen pågått under hela perioden 2000 – 2003.

I vårt tidigare delbetänkande, Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande¹ har vi närmare beskrivit uppläggnings- och genomförandet av undersökningen och lämnat en lägesrapport för våra studier av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna. Den rapporteringen täcker genomgångarna av beslut från miljönämnder och länsstyrelser, samt avgöranden från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen till och med år 2001.

Det är svårt att enbart utgående från beslut och domar få en riktig uppfattning om hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas i mål och ärenden. För en mer fullständig bild fordras också en genomgång av underlaget för avgörandet, dvs. ansökningshandlingar och remissyttranden. För att något bredda vår undersökning har vi också ställt frågor till balkens aktörer om hur tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna redovisas i ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar och vilket vägledningsbehov som finns. Frågorna ställdes i samband med en frågeundersökning vi genomförde som ett underlag för förslag beträffande förfarandet vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar, och resultatet redovisas i delbetänkandet En effektivare miljöprövning².

Detta kapitel inleds med en kort sammanfattning av tidigare redovisade undersökningar (avsnitt 8.1). Därefter redovisas resultatet av den inte tidigare presenterade genomgången av avgöranden från

¹ SOU 2002:50, kapitel 3, s. 41.

² SOU 2003:124, avsnitt 2.4.2, s. 111.

miljödomstolarna (avsnitt 8.2) och den fortsatta genomgången av avgöranden från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen (avsnitt 8.3). Kapitlet avslutas med våra slutsatser som grundas på genomförda analyser av avgöranden, vår frågeundersökning och synpunkter som framförts till oss i andra sammanhang (avsnitt 8.4).

8.1 Tidigare redovisade genomgångar

De kommunala miljönämnderna

Våra slutsatser efter genomgången av beslut från de kommunala miljönämnderna var att införandet av miljöbalkens allmänna hänsynsregler inte inneburit så stor skillnad jämfört med vad som gällde tidigare. Den nya lagstiftningen kunde i de flesta fall inte anses ha lett till andra bedömningar och krav än vad den gamla lagstiftningen skulle ha gjort. I den mån det ställdes nya typer av krav gällde dessa främst kemikalieanvändning och säkerhetsfrågor. Vi konstaterade att de inbördes skillnaderna mellan kommunerna vid tillämpningen av hänsynsreglerna var större än skillnaderna mellan tillämpningen av gammal och ny lagstiftning.

Länsstyrelserna

Efter genomgången av beslut från länsstyrelserna drog vi slutsatsen att myndigheterna är väl medvetna om miljöbalkens hänsynsregler. Samtidigt speglar besluten en osäkerhet om hur reglerna skall omsättas till konkreta krav i de enskilda fallen. Vi uppfattade att detta tydde på ett behov av stöd och vägledning i form av praxis, anvisningar och annat för att hänsynsreglerna skall få fullt genomslag.

Miljööverdomstolen och Högsta domstolen

Genomgången av avgöranden från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen visade att eftersläpningen var stor när det gällde i vilken takt miljöbalkens materiella krav slår igenom. Varken Miljööverdomstolen eller Högsta domstolen hade då, vid utgången av 2001, avgjort några mål som gav vägledning för tillämpningen av miljöbalkens nya hänsynsregler och vi bedömde att det skulle komma att ta mycket lång tid innan en praxis utbildas i överinstanserna.

Synpunkter från remiss av lägesrapporten

Miljödepartementet har skickat det delbetänkande som innehåller lägesrapporten med de ovannämnda synpunkterna har för yttrande till en bred krets av remissinstanser. Det har från remissinstansernas sida inte framförts några invändningar mot slutsatserna. Några remissinstanser har kompletterat eller förstärkt dem.

Några kommuner påpekar att det främst är i de centrala tillståndsärendena som de allmänna hänsynsreglerna måste beaktas. Utrymmet att tillämpa dem på lokal nivå där det handlar om små åtgärder med relativt blygsamma miljökonsekvenser är begränsat. Flera länsstyrelser har beskrivit att hänsynsreglerna i hög grad är levande vid diskussioner under ärendehandläggningen.

Många myndigheter understryker att behovet av vägledande praxis är stort. Några länsstyrelser framför också att centrala myndigheter i större utsträckning borde ge ut allmänna råd eller vägledning för tillämpningen av hänsynsreglerna i olika typer av ärenden eller situationer och ha en mer aktiv roll genom rådgivning och återföring av goda exempel.

Ansökningshandlingarna och förutsättningarna för en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna

Svaren på våra frågor om hur hänsynsreglerna behandlas i miljökonsekvensbeskrivningar och i ansökningarna i övrigt ger sammanfattningsvis följande bild.

Miljödombstolar och andra myndigheter, liksom en miljöorganisation har påpekat att det underlag som finns i tillståndsansökningar för att kunna bedöma hur kraven i de allmänna hänsynsreglerna uppfylls är mycket allmänt hållet. Säkerhetsfrågor, transportfrågor, följdföretag, energihushållning och risker i samband med översvämningar saknas eller behandlas endast översiktligt i underlaget. En av domstolarna pekar på att konsekvenserna för fisket ofta inte tas upp alls och en annan att uppgifter om avvecklingskedan och kemikaliefrågor ofta är dåligt belysta.

Enligt Naturvårdsverket visar erfarenheterna att redovisningen av hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls är bristfällig och kan förbättras. Det gäller enligt verket särskilt råvarufrågor, transportfrågor och energifrågor.

Olika centrala verk framför likartade synpunkter inom sina respektive sakområden. Exempelvis påtalar Räddningsverket att det är sällsynt med en säkerhetsbeskrivning i underlaget. För miljöfarliga verksamheter som inte omfattas av krav på säkerhetsrapport har säkerhetsfrågorna en undanskymd roll, medan infrastrukturärendena börjar hålla god kvalitet i detta avseende. SGU anser att naturmiljön och geologiskt betingade risker – genom exempelvis översvämningar, ras, skred eller strålning – skulle behöva lyftas fram bättre. Fiskeriverket anser att underlaget ofta är av bättre kvalitet när det gäller miljöfarlig verksamhet än när det gäller vattenverksamhet. Riksantikvarieämbetet konstaterar stora brister när det gäller att bedöma påverkan på kulturmiljön.

Både verksamhetsutövare och myndigheter efterlyser vägledning när det gäller innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar och uttolkningen av de allmänna hänsynsreglerna. Särskilt understryks behovet av praxis och praxisåterföring, men även av branschspecifik vägledning.

8.2 Genomgång av avgöranden från miljödomstolarna

Slutsatser

- I de mål som har prövats av miljödomstolar som första instans är det i huvudsak vid prövning av miljöfarliga verksamheter som de allmänna hänsynsreglerna har lämnat avtryck i ansökningshandlingar, remissyttranden, domskäl och villkor. Vid prövning av vattenverksamheter redogör sökandena ofta för hur man anser sig uppfylla hänsynsreglerna, men dessa redogörelser har dock sällan eller aldrig lämnat några mer konkreta spår i remissyttranden, domskäl eller villkor för tillståndet.
En anledning till skillnaderna är att målen om miljöfarliga verksamheter bara gäller stora anläggningar, medan vattenverksamheterna även innefattar små anläggningar. I det senare fallet är hänsynsreglerna normalt inte av lika stor betydelse.
- Det börjar komma domar från miljödomstolarna som behandlar frågor om transporter och energihushållning. Oftast ställs då krav på fortsatta utredningar under prövotider. Hur långtgående krav som kan ställas är fortfarande en öppen fråga.
- I många fall är domarna – både redogörelsen för beslutsunderlaget och domskälen – kortfattade. Det gäller särskilt när det inte finns några tvistiga frågor; det framstår i och för sig som naturligt eftersom domstolarna oftast är inriktade på att lösa konflikter. Officialprövningen verkar inte komma i förgrunden. Det är då svårt att göra en rättslig analys av hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpats. Sådana kortfattade domar har mindre värde som vägledning för verksamhetsutövare och för lägre instanser. I allmänhet är domstolarnas argumentering mer utvecklad i frågor där det finns motstridiga uppfattningar.

Vi har från landets fem miljödomstolar samlat in domar som har meddelats under perioden mellan den 1 december 2002 och den 1 juni 2003. Insamlingen har bara gällt avgöranden där domstolen varit första instans och vi har alltså inte gått igenom domstolarnas avgöranden som gällt överklagade länsstyrelsebeslut. De domar vi samlat in gäller tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. och till vattenverksamhet enligt 11 kap., villkorsändringar enligt 24 kap. 8 §, utdömanden av viten samt miljöskadestånd enligt 32 kap.

miljöbalken. Vi har också frågat efter domar i mål om omprövning av villkor enligt 24 kap. 5 §, men några sådana domar har inte förekommit under insamlingstiden.

8.2.1 Olika slag av domar

De insamlade domarna fördelar sig på de olika kategorierna av mål enligt följande. Tabellen redovisas som ett underlag för vår undersökning. Den gör inte anspråk på att med någon större noggrannhet visa den faktiska fördelningen av mål på olika grupper eller mellan domstolar. Det bör uppmärksammas dels att det varit fråga om en begränsad insamlingstid, dels att insamlingen inte omfattat de domar som meddelats med stöd av äldre lagstiftning – främst miljöskyddslagen och vattenlagen. I en del domstolar kan inslaget av domar som följer den tidigare lagstiftningen vara betydande.

	9 kap.	11 kap.	9+11 kap.	24 kap.	32 kap.	utdömande av vite	totalt
Östersund	3	14	-	3	-	1	21
Umeå	3	24	-	5	-	2	34
Vänersborg	3	22	-	4	2	2	33
Stockholm	3	28	2	4	1	0	38
Växjö	11	13	2	0	-	0	26
totalt	23	101	4	16	3	5	152

Ungefär två tredjedelar av det totala antalet insamlade domar gäller alltså vattenverksamheter som prövas enligt 11 kap. miljöbalken. De mål som gäller villkorsändringar enligt 24 kap. avser både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

Nedan diskuteras tillämpningen av hänsynsreglerna. Våra iakttagelser baserar sig enbart på själva domarna och de redovisningar som sker där.

8.2.2 Miljöfarliga verksamheter

Ungefär hälften av domarna i mål enligt 9 kap. miljöbalken rör industrianläggningar och huvuddelen av den andra hälften olika former av avfallshantering inklusive deponier. I denna andra hälft spelar EG-direktiv och nationella förordningar och föreskrifter kopplade till dessa direktiv en stor roll. Hänsynsreglerna berörs mer översiktligt och då normalt bara av sökanden.

Ansökningshandlingarna

I de aktuella målen har sökandena genomgående angivit varför man anser sig uppfylla 2 kap. 2–6 §§. Man har dock inte redovisat hur man kommit fram till att de valda försiktighetsmåten är de som är rimliga efter de avvägningar som skall göras enligt 2 kap. 7 §. Inte heller har man diskuterat vilka ytterligare åtgärder som i och för sig skulle kunna vidtas eller varför de är orimliga.

När det gäller kunskapskravet i 2 kap. 2 § anges oftast att man anser sig ha erforderlig kunskap med hjälp av egen erfaren personal och genom att man vid behov anlitar konsulter. Certifiering och kontinuerlig utbildning framhålls som ytterligare grund för att man uppfyller kunskapskravet.

För yrkesmässiga verksamheter omfattar kraven på försiktighetsmått i 2 kap. 3 § bland annat att bästa möjliga teknik skall användas. Kravet gäller i den utsträckning det inte är orimligt (2 kap. 7 §). För en del industrisektorer har EU-kommissionen publicerat så kallade BREF (best available techniques reference document); branschspecifika tekniska underlagsrapporter grundade på ett utbyte av information mellan medlemsländerna och industrin. Rapporterna avser att bidra till underlaget för en bedömning av vad som i olika avseenden är att anse som bästa tillgängliga teknik. En BREF skall beaktas vid tillståndsprövningen men är inte bindande utan speglar bara det utbyte av information som ägt rum vid en viss tidpunkt. Det är dock tämligen vanligt att sökanden anknyter till en BREF för att därigenom styrka att man tillämpar den teknik som kan krävas. I övriga fall anges ofta att man anser sig uppfylla kraven i 2 kap. 3 §. Motiveringar som då förekommer är att sökandena finner föreslagna åtgärder vara ”rimliga” eller ”tillräckliga”.

Lokaliseringen anses i de flesta fall vara självklar eftersom det i de undersökta målen är fråga om befintliga verksamheter.

Redovisningen av hur hushållningsaspekterna i 2 kap. 5 § uppfylls görs i första hand i allmänna beskrivande termer. Exempel på detta är att man ”kontinuerligt arbetar” eller ”strävar” mot effektiv energianvändning. Däremot saknas oftast en diskussion om vad som är bästa möjliga teknik i det avseendet och konsekvenserna av att införa sådan teknik. Om en viktig råvara är förnybar anges det som en del i uppfyllandet av kraven i 2 kap. 5 §.

För att visa att man uppfyller substitutionsprincipen i 2 kap. 6 § redovisas i flertalet fall vilka rutiner man har och vidare hävdas ofta att man har kompetent personal.

I de insamlade domarna redovisas inte att sökandena för några diskussioner om rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 §. Man anger dock normalt att man inte bidrar till att någon miljökvalitetsnorm överträds, alternativt att ingen miljökvalitetsnorm överträds.

Remissmyndigheterna

I vissa yttranden är hänsynsreglerna inte nämnda alls, medan de i andra åberopas i allmänna ordalag. I första hand är det i industriärenden som hänsynsreglerna tas upp. Myndigheterna är mer detaljerade i sina yttranden i de fall där reglerna åberopas. Det gäller i första hand i fall där man sökt stöd för villkor eller prøvtider för transporter och energi. Det är således sådana områden där man inte med stöd av tidigare lagstiftning kunnat ställa krav, utan där miljöbalken öppnat nya möjligheter.

Yrkanden om villkor för transporter har framställts i flera av de insamlade domar som gäller industriell verksamhet. När det gäller energifrågor har yrkandena snarare varit inriktade på att vissa utredningar skall genomföras under en prøvotid.

I ett mål har en myndighet yrkat förbud mot användning av kemikalier som saknade vissa angivna miljödata. Detta yrkande framfördes med stöd av 2 kap. 2 och 6 §§.

Vad gäller utsläpp av föroreningar anförs i några mål BREF-dokument som stöd för längre gående åtgärder än de som bolaget föreslagit.

Domskälen

När det gäller hur hänsynsreglerna behandlas är spännvidden stor i de inhämtade domarna. Det finns exempel alltifrån att hänsynsreglerna inte alls nämns till att en ingående diskussion förs om vilka krav man kan ställa mot bakgrund av en viss bestämmelse i 2 kap. och vad som sägs i författningskommentarerna.

Generellt redovisar domstolarna sin inställning till innebörden av en hänsynsregel bara i de fall någon remissmyndighet grundat ett yrkande på en sådan regel. Det kan hänga samman med domstolarnas traditionella roll som tvistelösande organ. I övriga fall konstaterar domstolarna oftast att man inte anser att bestämmelserna i 2 kap. hindrar tillstånd eller att ansökan generellt inte strider mot miljöbalkens bestämmelser. I deponerings- och avfallsbehandlingsmålen har diskussioner om hänsynsreglerna ingen framträdande plats.

I de insamlade domarna redovisas inte hur domstolarna kommit fram till att sökanden tillämpar bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) så långt det inte är orimligt (2 kap. 7 §). På vilket sätt man beaktat den information som finns i eventuell relevant BREF framgår inte heller av domskälen. Kravet i IPPC-direktivet är att vid fastställande av bästa tillgängliga teknik i det enskilda fallet skall man beakta den information som finns i BREF-dokumentet.

Villkor som gäller transporter har övervägts i flera av de insamlade domarna för industriell verksamhet. En domstol har i några fall föreskrivit villkor som omfattar en återkommande redovisnings-skyldighet. I dessa fall har skälen utvecklats noggrant och det har gjorts hänvisningar till 1 kap. 1 §, hänsynsreglerna i 2 kap. och till regeln om följdföretag i 16 kap. 7 §. Det har också föreskrivits villkor som reglerar typ av fordon och bränsle för interna transporter.

Utöver vad som täckts av vår insamling, finns det också andra domar som utförligt behandlar frågan om vilka villkor som kan ställas på transporter till och från den sökta verksamheten. I vissa fall har det slutliga avgörandet av vilka villkor som skall gälla skjutits upp under en provotid i avvaktan på ytterligare utredningar, i andra fall har mer specificerade krav ställts.

När det gäller möjligheterna att fastställa villkor för externa transporter bör man uppmärksamma att flera domar blivit överklagade.³

När det gäller kravet på hushållning med energi (2 kap. 5 §) har frågan berörts i några mål om industriell verksamhet men inte i alla.

³ Se avsnitt 8.3 och 8.4.

I flera mål är det enbart sökanden som redogör för energihushållningsfrågor genom att ange att man aktivt arbetar med detta och anser sig uppfylla kravet i 2 kap. 5 §. Dessa redogörelser har således inte resulterat i någon reaktion från remissmyndigheter eller domstol.

I ett mål sattes energihushållningsfrågan på provotid då domstolen fann att ansökan inte innehöll tillräckligt underlag för en konkretisering av kraven i 2 kap. 5 §. De åtgärder som skall utredas specificerades liksom att redovisningen skall göras mot bakgrund av 2 kap. 5 och 7 §§. Bolaget ålades även att presentera förslag till villkor.

I ett annat mål hade tre myndigheter yrkat på provotid och bolaget accepterat en sådan. Domstolen fann dock att bolaget visat att kraven i 2 kap. 5 § var uppfyllda och att det därför inte behövdes något provotidsförfarande.

I ett tredje mål hade en myndighet yrkat på provotid medan bolaget ansåg att det vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § saknades skäl att genomföra den yrkade utredningen. Bolaget kunde dock acceptera yrkandet om domstolen skulle finna att det vore av betydelse för prövningen. Domstolen fann emellertid att så inte var fallet eftersom bolaget redan vidtagit åtgärder i syfte att spara energi och mycket aktivt driver ett flertal förbättringsprojekt.

I ytterligare ett mål diskuterar domstolen innebörden av att det i 2 kap. 5 § står att i första hand skall förnybara energikällor användas. Domstolen anför att regeln inte torde vara av förpliktigande karaktär utan att den snarare framstår som ett målsättningsstadgande. I domen föreskrevs som villkor att bolaget förlöpande till länsstyrelsen skall inge handlingsplan för energihushållning. Till länsstyrelsen delegerades rätten att fastställa energibesparande åtgärder utifrån denna plan.

I domar som meddelats både före och efter den studerade insamlingsperioden finns exempel där domstolen föreskrivit tämligen korta provotider med krav på bolaget att utreda vissa noggrant specificerade åtgärder som syftar till förbättrad hushållning med energi.

I detta sammanhang kan man även uppmärksamma att en domstol i en dom i ett överklagningsärende har föreskrivit att från ett visst datum får uppvärmningen av vissa kycklingstallar endast i undantagsfall ske med icke förnyelsebar energikälla. Som stöd har

man anført 2 kap. 5 och 7 §§ tillsammans med förarbetena till miljöbalken⁴.

Insamlingen har bara resulterat i ett exempel på en dom där domstolen redovisar skäl för ställningstaganden vad gäller tillämpningen av 2 kap. 6 § om kemiska produkter. I det fallet har i ett villkor föreskrivits förbud mot användning av sådana kemikalier där vissa angivna miljödata saknas. I domskälen anges att bolaget uppgivit att man redan i dag har dessa kunskaper, varför det enligt domstolen inte torde innebära någon svårighet att uppfylla villkoret. De villkor som i de övriga insamlade domarna gäller användningen av kemiska produkter är sådana som föreskrevs redan i beslut grundade på miljöskyddslagen.

Det är svårt att hitta någon dom där domstolen uttryckligen redovisar rimlighetsavvägningen av kraven enligt någon av hänsynsreglerna i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 7 §.

8.2.3 Vattenverksamheter

I de fall sökanden är ett större privat företag eller ett statligt verk redovisas ofta punkt för punkt hur hänsynsreglerna uppfylls. Formuleringarna är normalt tämligen schablonmässiga, t.ex.:

- Sökanden har lång egen erfarenhet och anlitar kunniga entreprenörer. Vid behov anlitas utomstående experter. (2 kap. 2 §)
- Sökanden eftersträvar teknik med liten miljöpåverkan. (2 kap. 3 §)
- Sökanden kommer att vidta rimliga, tillräckliga eller erforderliga åtgärder. (2 kap. 3 §)
- Lokaliseringen är given, lämplig eller gynnsammast. (2 kap. 4 §)
- Muddermassor nyttiggörs, transportavstånd är korta eller lägre el-förbrukning uppnås. (2 kap. 5 §)
- Inga biotekniska organismer, bara godkända produkter eller bara miljödiesel används. (2 kap. 6 §)

När mindre företag eller privatpersoner är sökande är det inte lika vanligt att hänsynsreglerna berörs.

Det är svårt att hitta något fall där remissmyndigheterna grundat yrkanden på hänsynsreglerna. Eventuellt som en följd av det utvecklar domstolarna inte skälen till sina slutsatser. Slutsatserna redovisas till exempel enligt följande.

⁴ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 24-25.

- Ansökan strider ej mot miljöbalkens tillåtighetsregler/hänsynsregler.
- Ansökan strider ej mot de bestämmelser i miljöbalken som domstolen har att beakta.

Det händer också att frågan om hur hänsynsreglerna uppfylls inte alls tas upp i domen.

8.2.4 Ändring av villkor, ersättning för skador och utdömande av viten

Hur hänsynsreglerna i 2 kap. påverkat avgörandena i dessa typer av mål framgår inte av de insamlade domarna.

Bland de domar som samlats in diskuteras dock i ett fall i vilken mån hänsynsreglerna i 2 kap. skall påverka mål som gäller ändring av villkor och som initierats av verksamhetsutövaren (24 kap. 8 §). I domen konstateras att ändring får men inte måste ske om någon av de tre förutsättningarna i 24 kap. 8 § är uppfyllda. Domstolen anför vidare följande.

”Det är sålunda fråga om nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för bifall. Den efterföljande prövningen skall även innefatta en bedömning mot bl.a. miljöbalkens målsättningsparagraf, 1 kap. 1 §, och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.”

8.3 Genomgång av avgöranden från Miljööverdomstolen

Slutsatser

- Allt fler mål i Miljööverdomstolen prövas enligt miljöbalkens bestämmelser. Fortfarande prövas dock ca en tredjedel av målen enligt gammal lagstiftning.
- Under de senaste åren har prövningen i större utsträckning än tidigare gällt materiella sakfrågor och det finns flera domar som har betydelse för tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna.

Miljööverdomstolen har bland annat meddelat domar där man tagit ställning till frågor som gäller energihushållning och transporter. Det är dock inte klart vad villkoren kan omfatta och på vilken kravnivå de kan läggas, eftersom villkorsavgörandena skjuts upp i avvaktan på ytterligare utredningar.

8.3.1 Miljöbalkens regler slår successivt igenom

I den lägesrapport som avsåg åren 2000–2001 konstaterade vi att det fanns en betydande eftersläpning hos överinstanserna när det gällde vilka materiella regler som tillämpades vid prövningarna. En stor andel mål prövades då fortfarande enligt de materiella bestämmelserna i den gamla lagstiftningen som gällt före miljöbalkens ikraftträdande årsskiftet 1998/99. Det förklarades med att antalet ansökningar som gavs in strax före det årsskifte då miljöbalken trädde i kraft var förhållandevis stort, och att det därefter skedde en nedgång i antalet ansökningar.

I lägesrapporten redovisades andelen mål hos Miljööverdomstolen som prövades enligt den gamla lagstiftningen respektive enligt den nya. För de fyra halvåren under perioden 2000 – 2001 kunde man då se en successiv ökning av andelen mål som prövades helt enligt den nya lagstiftningen, dvs. enligt miljöbalken eller lagen med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet. Under det första halvåret var andelen mål prövade enligt ny lagstiftning 11 procent, för att sedan öka till 18 procent, 33 procent och 43 procent under följande halvårsperioder.

I följande tabell redovisas utvecklingen under hela undersökningsperioden 2000 – 2003 på helårsbas.

	år 2000	år 2001	år 2002	år 2003
totalt antal insamlade avgöranden	123	90	145	170
andel gammal lag	85 %	63 %	34 %	33 %
andel ny lag	15 %	37 %	66 %	67 %

Tabellen visar ett fortsatt genomslag för miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet. Det är nu två tredjedelar av målen som prövas helt enligt den lagstiftningen. Samtidigt tycks miljöbalkens genomslag ha stagnerat. Det har inte skett någon större förändring mellan år 2002 och år 2003. Att andelen mål som prövas enligt gamla materiella regler är så stor som en tredjedel även fem år efter det att miljöbalken trätt i kraft – och knappast längre kan kallas ny – kan också vara förvånande.

Särskilt under år 2003 är det tydligt att det i huvudsak är miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som prövas enligt gamla bestämmelser (se bilaga 4). En undersökning av de enskilda målen visar att det – särskilt när det gäller miljöfarliga verksamheter

– i stor utsträckning är fråga om avgöranden som gäller tidigare uppskjutna frågor om villkor för tillstånd. Det ganska stora antalet mål och ärenden som gäller uppskjutna frågor skulle alltså vara ett viktigt skäl till att gammal lagstiftning fortfarande tillämpas i ganska stor utsträckning.

Man kan konstatera att fördelningen mellan antalet mål som gäller miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet är en annan vid Miljööverdomstolen än vid miljödomstolarna. Vid miljödomstolarna är antalet mål om vattenverksamhet (exklusive mål som gäller bygdeavgiftsmedel) fyra – fem gånger högre än antalet mål om miljöfarlig verksamhet.

Vid Miljööverdomstolen verkar utvecklingen gå mot att det i stället är fler mål som gäller miljöfarliga verksamheter än vattenverksamheter. Under 2003 var det dubbelt så många mål om miljöfarliga verksamheter som om vattenverksamheter (exklusive mål om bygdeavgiftsmedel). En förklaring är givetvis att uppgifterna från Miljööverdomstolen även innefattar mål som startat i förvaltningsmyndighet – exempelvis tillståndsbeslut från länsstyrelserna om miljöfarliga verksamheter på B-listan. Sådana mål – som prövas av Miljööverdomstolen efter prövningstillstånd – skulle ungefärligt kunna uppskattas utgöra hälften av målen om miljöfarlig verksamhet.

Det innebär att av de mål som miljödomstolarna avgör som första instans, överklagas en betydligt större andel av dem som gäller miljöfarliga verksamheter än av dem som gäller vattenverksamheter. En möjlig orsak till detta kan vara att de miljöfarliga verksamheter som prövas av miljödomstolen i första instans oftare än vattenverksamheterna är stora och komplexa.

8.3.2 Hur tillämpar Miljööverdomstolen miljöbalkens allmänna hänsynsregler?

I lägesrapporten som avsåg perioden 2000 – 2001 konstaterade vi att de mål som prövades enligt miljöbalkens bestämmelser oftast gällde formella frågor. Vi fann inte något avgörande från den perioden som gav någon ledning av betydelse när det gällde tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna.

Under perioden 2002 – 2003 har det skett en förändring. Som vi redovisat ovan har miljöbalkens materiella krav nu fått ett betydligt större genomslag i de mål som prövas av Miljööverdomstolen.

Prövningarna har också i betydligt större utsträckning kommit att handla om materiella sakfrågor och inte enbart om frågor av formell natur. Det har under perioden meddelats flera domar som har betydelse för tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna. Samtidigt är antalet tänkbara frågeställningar när det gäller hänsynsreglerna naturligtvis mycket stort. Den sammanfattande bilden är ändå att en praxis nu långsamt börjar växa fram.

Här redovisar vi exempel på tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i mål hos Miljööverdomstolen.

När det gäller kunskapskravet i 2 kap. 2 § har vi inte funnit någon dom som tydligt anger tillämpningen av bestämmelsen.

Kraven på *skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i 2 kap. 3 §* är grundläggande för utgången i flera mål. Som vi konstaterat tidigare har liknande krav gällt även enligt tidigare lagstiftning och det är svårt att avgöra om tillämpningen blivit ändrad genom miljöbalkens tillkomst. Om det skett en skärpning i bedömningarna är det svårt att avgöra om den skett på grund av miljöbalkens mål och den skärpta avvägningsregeln i 2 kap. 7 §, eller om den är en följd av en teknisk utveckling.

Det är framgår tydligare om tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgats, så att frågor som inte prövats enligt tidigare lagstiftning numera behandlas. Exempelvis är det av intresse om säkerhetsfrågor eller frågor om transporter behandlas mer ingående än tidigare.

Miljööverdomstolen har i några fall prövat frågor som gällt *säkerhet*. Dessa fall har avsett verksamheter som också omfattas av Sevesolagens krav på säkerhetsrapport och målen har gällt om de säkerhetsrapporter som skall ingå i tillståndsansökningarna varit godtagbara. I ett fall bedömde Miljööverdomstolen att säkerhetsrapporten var tillräcklig. I det målet uttalade Miljööverdomstolen att det är samma krav som skall ställas på en säkerhetsrapport enligt Sevesolagen som på den säkerhetsrapport som skall ingå i underlaget för en tillståndsprövning enligt miljöbalken. I ett annat fall fann Miljööverdomstolen att bristerna i säkerhetsrapporten var så betydande att den sökta verksamheten inte kunde tillåtas.

Frågan om hur störningar i samband med *transporter* kan regleras kan aktualiseras både genom den vida bestämmelsen om försiktighetsmått i 2 kap. 3 §, genom hushållningsbestämmelsen i 2 kap. 5 § och genom bestämmelsen om följdföretag i 16 kap. 7 §. En fråga som är av stort intresse är i vilken utsträckning miljöbalken ger

ökade möjligheter i förhållande till tidigare lagstiftning när det gäller att föreskriva villkor och begränsningar för transporter.

Bland de insamlade avgörandena från Miljööverdomstolen finns det exempel på att transporter kunde få avgörande betydelse även vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Således avslog Miljööverdomstolen en ansökan enligt miljöskyddslagen om utökad hantering av petroleumprodukter vid Loudden i Stockholm, med hänsyn till de ökade tankbilstransporterna i centrala Stockholm.

Miljööverdomstolen har också meddelat ett principiellt viktigt avgörande om förutsättningarna för att meddela villkor om transporter med stöd av miljöbalken. I målet, som gällde verksamheten vid en cellulosaindustri, yrkade Naturvårdsverket att frågan om villkoren för bolagets transporter skulle skjutas upp och att bolaget skulle åläggas att närmare utreda förutsättningarna för att ytterligare miljöanpassa transporter till och från bruket.

Med stöd av 2 kap. 3 § och 16 kap. 7 § fann Miljööverdomstolen att transporter ingår bland det som kan prövas enligt miljöbalken och att de därmed också kan bli föremål för villkor. Miljööverdomstolen pekade på att det ligger nära till hands att bedöma transporter i allmänhet som följdverksamhet, men att det måste ske en rimlig avgränsning så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas. En grundläggande förutsättning för att villkor skall kunna meddelas är också att tillståndshavaren har möjligheter – faktiskt och rättsligt – att bestämma över det som villkoret avser att reglera.

Miljööverdomstolen ansåg alltså att det finns ett utrymme för att ålägga bolaget att vidta åtgärder för att minska miljöpåverkan av transporter. Den utredning som förelåg var inte tillräcklig för att bedöma vilka åtgärder bolaget skäligen borde åläggas, varför Miljööverdomstolen sköt upp villkorsfrågan under en prøvotid. Under prøvotiden skall bolaget utreda de möjligheter som bolaget förfogar över eller kan påverka för att minska miljöpåverkan från transporter. Utredningarna skall belysa de kostnads- och miljömässiga aspekterna av olika åtgärdsalternativ.

Bolaget har överklagat domen till Högsta domstolen som har beviljat prövningstillstånd men inte avgjort målet.

Lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap. 4 § har också likheter med regler i tidigare lagstiftning, främst i miljöskyddslagen. Även om lokaliseringsbestämmelsen har tillämpats av Miljööverdomstolen i flera fall när det gällt miljöfarlig verksamhet, är det svårt att se om det skett någon förändring i tillämpningen.

I några sammanhang har det ifrågasatts om lokaliseringsbestämelsen – eller hänsynsreglerna i övrigt – självständigt kan medföra att en tillståndsansökan avslås, eller om ett avslag kan bli följden först om de störningsnivåer som anges i 2 kap. 9 § uppnåts. Ett fall som gäller en avfallsdeponi som prövats tidigare enligt miljöskyddslagen och nu enligt miljöbalken, visar att miljöbalkens lokaliseringsregel på samma sätt som miljöskyddslagens motsvarighet självständigt kan vara grund för ett avslag. I det aktuella fallet konstaterade Miljööverdomstolen att deponin redan tidigare i princip bedömts som oförenlig med miljöskyddslagens lokaliseringskrav. Den hade trots det fått bedrivas under en begränsad tid. När frågan om tillstånd till fortsatt verksamhet med stöd av miljöbalken nu aktualiserades, fann Miljööverdomstolen att ansökan skulle avslås på grund av att den inte uppfyllde miljöbalkens lokaliseringskrav så som de också närmare preciserats i förordningen om deponering av avfall.

Det finns också exempel på att kulturmiljöns betydelse för lokaliseringsprövningen har lyfts fram i större utsträckning än vad som var vanligt tidigare. Ett fall gällde uppförandet av en radiomast inom ett område av riksintresse för kulturmiljö- och naturvård. Miljööverdomstolen konstaterade att det troligen skulle gå att hitta andra placeringar men att någon sådan utredning inte presenterats. Domstolen bedömde att främst det kulturhistoriska intresset skulle komma att skadas och att uppförandet av masten skulle förbjudas.

Hushållningsregeln i 2 kap. 5 § har aktualiserats i några fall. Ett gäller energihushållning och användning av förnybara energikällor. Det tillståndssökande bolaget hade ålagts att utreda de tekniska och ekonomiska möjligheterna att minska energianvändningen. Bolaget motsatte sig den del av utredningsåläggandet som innebar att man skulle utreda förutsättningarna för att tillgodose minst 90 procent av ångbehovet genom biobränsle eftersom den panna som försörjer anläggningarna med ånga ägs av ett annat bolag. Miljööverdomstolen konstaterade att bolagets bristande rådighet skulle kunna komma att påverka utredningens resultat, men fann att det inte fanns skäl att bifalla överklagandet.

I ett annat fall aktualiserade hushållningsbestämelsen frågan om omhändertagande av fosfor vid förbränning av slam från reningsverk. Det var enighet i målet om att slammet i första hand borde kunna spridas på åkermark. I avvaktan på att det kan bli möjligt måste det finnas andra möjligheter för omhändertagande, exempelvis den sökta förbränningen. I målet ålade Miljööverdom-

stolen förbränningsföretaget att under en prövotid utreda förutsättningarna för en anläggning för omhändertagande av fosfor, antingen före eller efter förbränning av slam.

Tillämpningen av *produktvalsregeln i 2 kap. 6 §* har aktualiserats i ett mål. Där var frågan om en privatperson skulle förbjudas att lägga stolpar som impregnerats med koppar, krom och arsenik som avgränsning mellan en grusad väg och gräsmark. Miljööverdomstolen konstaterade i domskälen att när Kemikalieinspektionen utfärdat särskilda föreskrifter om användningen av träskyddsbehandlat virke och när användningen inte strider mot dessa föreskrifter, är utrymmet för att tillämpa produktvalsregeln mycket begränsat, i vart fall när det gäller privatpersoner. Miljööverdomstolen ansåg att användningen av de träskyddsbehandlade stolparna inte kunde förbjudas.

8.4 Prövningen vid Högsta domstolen

Slutsatser

- Högsta domstolen har lämnat prövningstillstånd i ett mål som gäller frågan om villkor för transporter.
- När det gäller teknisk/ekonomiska bedömningsfrågor som ofta är av betydelse för de allmänna hänsynsreglernas kravnivå, är det troligen Miljööverdomstolen som i praktiken kommer att fungera som slutinstans.

I vår tidigare lägesrapport redovisades att Högsta domstolen vid utgången av år 2001 ännu inte hade prövat något mål enligt miljöbalkens materiella bestämmelser.

Högsta domstolen har inte heller under perioden 2002–2003 meddelat någon dom där miljöbalkens materiella bestämmelser tillämpats. Domstolen har däremot beviljat prövningstillstånd för det principiellt viktiga mål som redovisas ovan där Miljööverdomstolen ålagt bolaget att utreda förutsättningarna för att minska miljöpåverkan på grund av transporter till och från verksamheten.

De domar som Högsta domstolen meddelat under perioden 2000 – 2003 och som haft anknytning till miljöbalkens område har gällt skadestånd, brott, avskrivning av mål och talerätt. Ett mål har också behandlat tillåtligheten enligt vattenlagen av ett företag för

utvinning av värme och kyla genom bortledning av grundvatten och återledning av samma mängd grundvatten.

Ganska många mål från miljöbalkens tillämpningsområde överklagas till Högsta domstolen utan att domstolen beviljar prövningstillstånd. Det är inte troligt att Högsta domstolen i någon större utsträckning kommer att pröva mer renodlade teknisk/ekonomiska bedömningsfrågor. Kravnivån i miljöbalkens allmänna hänsynsregler bestäms i stor utsträckning av sådana bedömningsfrågor och i dessa kommer troligen i praktiken Miljööverdomstolen att fungera som slutinstans.

8.5 Övergripande slutsatser efter samtliga genomgångar

Som vi konstaterade i vår lägesrapport tar det lång tid innan en praxis utbildas beträffande tillämpningen av de nya allmänna hänsynsreglerna, dvs. de regler som inte direkt motsvaras av regler i tidigare lagstiftning. De områden där behovet av praxisbildning vid tillståndsprövning bedöms som allra störst är energihushållning (2 kap. 5 §), transporter (2 kap. 3 och 5 §§ samt 16 kap. 7 §) och produktval (2 kap. 6 §). På dessa områden finns i avvaktan på vägledande avgöranden från högre instanser osäkerheter både när det gäller tillämpningsområden och kravnivåer. Under det senaste året har detta slag av frågor dock börjat behandlas både i miljödomstolar, i Miljööverdomstolen och även i Högsta domstolen. I många fall har avgörandet av vilka villkor som skall gälla beträffande exempelvis transporter och energihushållning skjutits upp under prövotider. Det innebär att även om domstolarna tagit ställning till reglernas tillämpningsområde, så har kravnivån inte bestämts än. Den kommer att fastställas först efter ytterligare utredningar från företagen.

För att kunna få praxis på miljöbalkens nya områden, är det viktigt att myndigheterna – bland annat Naturvårdsverket och länsstyrelserna – aktivt driver mål där frågorna aktualiseras så att de behandlas i första instans och även kan prövas vidare i högre instanser. Det av stor betydelse att tillståndsmyndigheterna – med stöd av remissmyndigheterna – ställer krav på tillräckligt ingående underlagsmaterial från sökandena så att en noggrann prövning kan ske. För att ge ledning för tillämpningen av hänsynsreglerna är det också viktigt att domstolarna noga redovisar sina överväganden.

De allmänna hänsynsreglernas genomslagskraft är dock inte enbart beroende av avgörandena i enskilda fall. De får också genomslag genom föreskrifter, allmänna råd och handböcker, dvs. sådant vägledningsmaterial som efterlyses av många, både myndigheter och verksamhetsutövare. Det mesta vägledningsmaterialet ges ut av myndigheter, men även branschorganisationer ger ut underlagsmaterial⁵. Den kravnivå som kommer till uttryck i vägledningarna representerar den uppfattning som utgivaren har. När myndigheter och verksamhetsutövare har olika uppfattning om vad som bör gälla och om vägledningarna är riktiga i förhållande till miljöbalkens krav, blir det slutligen domstolsavgöranden i enskilda fall som fastlägger nivån.

Vilka konkreta krav och vilken allmän kravnivå som skall gälla med anledning av hänsynsreglerna växer alltså fram genom ett växelspel mellan vägledningarna och domstolsavgöranden. Vägledningarna utgör grund för verksamhetsutövarnas handlande, för tillsynsinspektionen, utformning av tillståndsansökningar och yttranden i enskilda fall. De prövas genom myndighets- och domstolsprövningar i de enskilda fallen och får sedan anpassas med ledning av de avgöranden som blir följden.

För att underlätta utvecklingen av vilka kravnivåer som skall gälla i olika avseenden, fordras både aktiv prövning av enskilda verksamheter med avgöranden i Miljööverdomstol eller Högsta domstolen och branschspecifika vägledningarna av olika slag till stöd för verksamhetsutövare och myndigheter.

Det fordras också att de avgöranden som successivt kommer från domstolarna görs lätt tillgängliga för allmänhet, verksamhetsutövare, myndigheter och andra domstolar. Avgöranden från Högsta domstolen och Miljööverdomstolen är nu lätt åtkomliga via internet. Förutom i Nytt Juridiskt Arkiv, finns på Högsta domstolens hemsida (www.hogstodomstolen.se) alla avgöranden sedan år 2003 i fulltext, inklusive underrätternas avgöranden. Ett urval av avgöranden från Miljööverdomstolen finns refererade på Naturvårdsverkets hemsida (www.naturvardsverket.se). Miljööverdomstolens avgöranden kommer också inom kort att vara tillgängliga via Domstolsverkets hemsida (www.dom.se). Genom kommersiella internetjänster finns också tillgång till avgöranden på miljöområdet.

I våra direktiv anges att vi särskilt skall belysa hur små och medelstora företag påverkas av de allmänna hänsynsreglerna och

⁵ se En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124, avsnitt 2.2.2, s.80.

vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för företagen att leva upp till miljöbalkens mål. Vi har tidigare konstaterat att kraven på grund av miljöbalkens nya bestämmelser inte har förändrats i någon större utsträckning jämfört med vad som gällde före balkens tillkomst när det gäller sådana verksamheter som prövas av kommunerna. Den bilden har fått stöd genom remissförfarandet. När det gäller tillståndsprövningar av enskilda verksamheter har vi också tidigare fått indikationer på att de små och medelstora företagen snarare har besvärats av de administrativa kraven än av kraven i sak. Vi har föreslagit ändringar i syfte att underlätta administrationen i delbetänkandet En effektivare miljöprövning⁶.

Samtidigt kan det finnas meningsskiljaktigheter mellan de små och medelstora företagen å ena sidan och myndigheterna å andra sidan om de krav som ställs i föreskrifter, allmänna råd, handböcker och annat vägledningsmaterial. När det gäller vägledningen blir bilden således splittrad. Å ena sidan efterfrågas vägledning med konkretisering av miljöbalkens krav, i synnerhet när det gäller små och medelstora verksamheter, å andra sidan finns det kritik från verksamhetsutövarna mot de kravnivåer som kommer till uttryck i vägledningarna från myndigheterna.

Trots den splittrade bilden blir vår uppfattning att det är angeläget att stödja de små och medelstora verksamheterna genom branschspecifikt vägledningsmaterial. Kravnivån i materialet måste sedan som beskrivits ovan successivt få anpassas med ledning av de prövningar som kommer att ske i enskilda fall.

⁶ SOU 2003:124.

9 Förslag till utformning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Förslag

- Vi föreslår att systematiken i 2 kap. miljöbalken förtydligas genom att underrubriker förs in i kapitlet.
- Under rubriken Hänsynsregler tas förutom de nuvarande bestämmelserna i 3, 5 och 6 §§ in en ny allmän hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden.
- Under rubriken Val av plats föreslår vi tre nya bestämmelser. Den första ställer krav på att välja den plats som innebär minsta intrång och olägenhet, den andra på att 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas vid vissa prövningar och den tredje att vissa beslut inte får meddelas i strid mot detaljplaner eller områdesbestämmelser. Den förstnämnda bestämmelsen skall gemensamt med de regler som anges under rubriken Hänsynsregler bli föremål för en rimlighetsavvägning.
- Vi föreslår att tillämpningen av 3 och 4 kap. utvidgas till att även avse anmälningsärenden som gäller miljöfarliga verksamheter – och enligt tidigare förslag vattenverksamheter – samt anmälningar för samråd beträffande verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Liksom hittills skall 3 och 4 kap. bara tillämpas när det är fråga om ändrad användning av mark- och vattenområden.

I detta kapitel redovisar vi förslag som innebär ändringar i 2 kap. miljöbalken. Vi har tidigare lämnat principförslag om hur strukturen i 2 kap. skall förtydligas genom införande av underrubriker, samt utvecklade regler för valet av plats för verksamheter och åtgärder. En sammanfattande redovisning av våra tidigare förslag i den delen, samt synpunkter som framförts vid remissbehandlingen

av dem finns i avsnitt 9.1. I avsnitt 9.2 lämnar vi förslag till en ny allmän hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden. Våra slutliga förslag beträffande utformningen av reglerna i 2 kap. redovisas i avsnitt 9.3.

9.1 Våra tidigare principförslag om strukturen i 2 kap. och om regler för val av plats

I vårt delbetänkande Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande, utredde vi hur miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden i 3 och 4 kap. skulle integreras med hänsynsreglerna och med andra regler om markanvändning i balken¹. Vi undersökte steg för steg hur hushållningsbestämmelserna förhåller sig till annan lagstiftning, till miljöbalkens mål och tillämpningsregler och till miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Kravet på överensstämmelse med 3 och 4 kap. hänger nära samman med kravet på överensstämmelse med planer

Efter genomgången av hur hushållningsbestämmelserna förhåller sig till annan lagstiftning – bestämmelserna skall tillämpas i plan- och bygglagen samt i elva andra lagar utöver miljöbalken – drog vi slutsatsen att 3 och 4 kap. bör finnas kvar som ett sammanhållet block i miljöbalken. Vi fann att det är miljöbalkens övriga bestämmelser som bör anpassas till det sammanhållna blocket när miljöbalkens bestämmelser om markanvändning skall knytas närmare varandra. Vi fann också att lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § med dess krav på att platsen skall vara lämplig med hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken logiskt sett hänger nära samman med de krav som finns på överensstämmelse med detaljplaner och översiktsplaner.

Tillämpningen av 3 och 4 kap. bör utökas till anmälningsärenden då det gäller ändrad markanvändning

En första slutsats från analysen av hur hushållningsbestämmelserna förhåller sig till miljöbalkens mål (1 kap. 1 §) var att de inte står i konflikt med varandra. Det är i stället så att miljöbalkens portal-

¹ SOU 2002:50, kap. 4, s. 73.

paragraf, 1 kap. 1 §, ger vägledning vid tolkningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. både vid prövning enligt miljöbalken och vid prövning enligt andra lagar som är knutna till dessa bestämmelser.

Vi fann en motsägelse i bestämmelserna om tillämpningen av 3 och 4 kap. Enligt 1 kap. 2 § är tillämpningen inskränkt till prövning av frågor enligt 7 kap., till tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. samt till regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. Samtidigt anges i 2 kap. 4 § att för verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till bland annat 3 och 4 kap. Den bestämmelsen är enligt 2 kap. 1 § tillämplig vid prövning av frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens, villkor (som inte avser ersättning) samt vid tillsyn. Enligt bestämmelserna i 2 kap. skulle alltså 3 och 4 kap. kunna tolkas ha en vidare tillämpning än vad som anges i 1 kap. 2 §.

Efter en analys av syftet med hushållningsbestämmelserna så som det redovisats i förarbetena till naturresurslagen, föreslog vi att tillämpningen av 3 och 4 kap. skulle utökas jämfört med vad som anges i 1 kap. 2 §. Vi föreslog att hushållningsbestämmelserna även skulle tillämpas vid prövning av verksamheter som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § men endast då det gäller ändrad markanvändning.

Valet av plats omfattar flera moment

En slutsats vi drog efter att ha analyserat förhållandet mellan hushållningsbestämmelserna och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. var att bestämmelserna om valet av plats för en verksamhet eller åtgärd är av så central betydelse och omfattas av så många delmoment av olika karaktär att de inte lämpligen borde sammanfattas i en hänsynsregel. Vi fann att bestämmelserna i stället borde delas upp med hänsyn till prövningens olika delmoment.

Vi drog också den slutsatsen att vissa av de delmoment som ingår i valet av plats – till exempel kontrollen av överensstämelsen med 3 och 4 kap. – inte borde ingå i en rimlighetsavvägning.

Inte heller borde det finnas någon hänvisning till miljöbalkens mål i bestämmelserna om lokalisering. Skälet till detta är att det övergripande målet i 1 kap. 1 § alltid gäller för samtliga bestämmelser i miljöbalken. En hänvisning till målet enbart i lokaliserings-

bestämmelsen skulle kunna tolkas som att målet har mindre betydelse vid prövningen enligt de andra hänsynsreglerna i 2 kap., till exempel åtgärdskravet, hushållningsregeln eller produktvalsprincipen.

En tydligare systematik genom uppdelning av bestämmelserna i block

Slutsatserna från dessa genomgångar ledde till förslag om förändringar i 2 kap. Vi bedömde då att systematiken vid prövning skulle bli tydligare om bestämmelserna i 2 kap. med hjälp av underrubriker grupperades i olika block. Bestämmelserna om val av en geografisk plats för en verksamhet eller åtgärd skulle utgöra ett block av bestämmelser. Hänsynsreglerna i övrigt skulle utgöra ett annat centralt prövningsblock. Vart och ett av dessa block måste vara uppfyllt för att verksamheten skall vara tillåtlig. Det finns dock en viss möjlighet till samverkan mellan blocken så att en sämre lokalisering i vissa fall kan kompenseras genom mer långtgående skyddsåtgärder och begränsningar än vad som normalt skulle krävas.

Efter ytterligare utredningar om hur miljö kvalitetsnormer skall påverka enskilda verksamheter och åtgärder, kan möjligen ett tredje centralt block komma att utgöras av regler som gäller för verksamheter och åtgärder då miljö kvalitetsnormer riskerar att inte uppfyllas.

När både "hänsynsblocket" och "platsvalsblocket" prövats, dvs. då alla rimliga krav på hänsyn uppfyllts och platsen för verksamheten konstaterats uppfylla miljöbalkens krav, återstår en slutavvägning av att verksamheten eller åtgärden sammantaget på den sökta platsen inte kan innebära en väsentlig skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Våra principförslag till nya bestämmelser

Reglerna om val av plats skulle genom tre nya paragrafer lyfta fram de moment som kan ingå vid valet av en lokalisering för en verksamhet. Det gäller att välja den bästa platsen som inte är orimlig, att i vissa fall tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken och att inte meddela beslut i strid med planbestämmelser. I delbetänkandet föreslogs följande utformning av reglerna under rubriken val av plats.

- X § För all verksamhet och alla åtgärder som tar i anspråk mark- och vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön i den utsträckning det inte kan anses orimligt.
- Y § Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.
- Z § Tillstånd eller dispens samt beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat, kulturresevat eller naturminne, får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Som en följd av förslagen skulle också 1 kap. 2 § behöva ändras, medan 7 kap. 8 § samt 16 kap. 4 § skulle utgå.

Förslaget till utformning av Y § innebar en utökning av tillämpningsområdet för 3 och 4 kap. miljöbalken.

Synpunkter från remissbehandling av förslagen

Vid remissbehandlingen av principbetänkandet var flertalet remissinstanser positiva till dessa förslag. Flera remissinstanser ansåg dock att ordningsföljden på huvudblocken om platsvalsbestämmelser respektive hänsynsregler borde vara en annan än den vi föreslagit. Från flera instanser framfördes också synpunkter på att det inte borde ske en separat rimlighetsavvägning vid valet av bästa plats enligt X §, utan att rimlighetsavvägningen i stället borde ske enligt 2 kap. 7 §, gemensamt för platsvalet och för bestämmelserna under rubriken hänsynsregler. Det framfördes även synpunkter på om valet av bästa plats (X §) endast borde avse verksamheter med viss varaktighet så som förslaget utformats, eller om varaktighetsrequisitet borde utgå. Slutligen lämnade några remissinstanser synpunkter på placering och benämning av underrubriken "slutavvägning".

Våra slutliga ställningstaganden i de delar som omfattas av principförslagen redovisas i avsnitt 9.3.

9.2 En ny hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden

Vid tillståndsprövning av en täkt gäller enligt 12 kap. 2 § första stycket andra meningen följande.

Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

I vårt delbetänkande En effektivare miljöprövning² lämnade vi förslag som innebär att täkter i fortsättningen skall prövas på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter. Enligt våra förslag kommer de därmed att omfattas av bestämmelserna i 9 kap. i stället för 12 kap. miljöbalken. Vi föreslog också att den särskilda hänsynsregeln för täkter i 12 kap. 2 § första stycket andra meningen – som snarast har karaktären av stoppregel – skulle utgå och ersättas av en avvägningsregel som skulle vara allmänt tillämplig på balkens område. Den nya regeln skulle enligt vårt förslag placeras i 2 kap. och kopplas till rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 §.

Som vi redovisat tidigare anser vi att det finns ett behov av att i 2 kap. förtydliga att skyddet av den biologiska mångfalden ingår i skyddet av miljön. I miljöbalkens mål, så som det uttrycks i 1 kap. 1 §, ingår bevarandet av den biologiska mångfalden som en särskild punkt. Miljöbalkens 2 kap. kan sägas utgöra ett steg närmare konkretisering av dessa mål när det gäller kraven på verksamheter och åtgärder. Dagens bestämmelser i 2 kap. återspeglar inte på ett tydligt sätt balkens mål om biologisk mångfald eller balkens naturvårdsperspektiv, även om det i förarbetena³ anges att skyddet av den biologiska mångfalden ingår i skyddet av miljön och i skyddet mot misshushållning med naturresurser.

Förslaget kan sägas ha en parallell i det arbete som nu pågår med att utforma ett sextonde nationellt miljökvalitetsmål. Tidigare har man ansett att den biologiska mångfalden ingått som en del av riksdagens tidigare beslutade femton nationella miljökvalitetsmål,

² SOU 2002:50, kap. 4 s. 203.

³ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 206.

men Naturvårdsverket har nu på regeringens uppdrag utrett utformningen av ett nytt mål som skulle gälla ett rikt växt- och djurliv⁴.

Vi har tidigare också redovisat att vi anser det vara svårt att i en integrerad miljöbalk motivera varför en hänsynsregel som gäller den biologiska mångfalden bara skulle gälla för just täkter; behovet borde vara lika stort för andra typer av verksamheter. Tillämpningsområdet för regeln bör utvidgas från att enbart gälla täkter till att avse alla verksamheter och åtgärder för vilka 2 kap. miljöbalken skall tillämpas. Samtidigt måste också regeln ändra karaktär från den nuvarande stränga utformningen som stoppregel, till en hänsynsregel kopplad till en avvägning som innebär att kravnivån inte får vara orimlig.

Införandet av en sådan ny regel i 2 kap. innebär således inte någon ändring i sak, utan ett förtydligande av vilka krav som enligt de redovisade uttalandena i förarbetena till miljöbalken redan gäller och nivån på kraven. Den nya regeln skall på samma sätt som kravet på försiktighetsmått i 3 §, hushållning i 5 § och produktval i 6 § i första hand vara inriktad på att anpassa verksamheter och projekt på ett lämpligt och rimligt sätt. Den skall inte som den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 2 § ha till främsta syfte att förhindra verksamheterna eller åtgärderna.

Den nya regeln tillsammans med platsvalsbestämmelserna kan alltså ställa krav på lokaliseringen av en verksamhet. Förekomsten av skyddsvärda växter kan innebära att ett tänkt brytningsområde för en täkt måste justeras. Utformningen av vissa projekt kan behöva anpassas så att exempelvis barriäreffekten av en väg eller järnväg minskas genom lämpliga genomgångar. Tiden då vissa åtgärder genomförs kan behöva regleras så att exempelvis en känslig fiskart inte utsätts för grumling under lekperioden.

När det gäller jordbruk, som typiskt sett kan ha stor betydelse för livsbetingelserna för djur och växter, finns regler i 12 kap. 8 § som ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om bland annat skyddet av djur- och växtliv. En motsvarande bestämmelse för skogsbruk finns i 30 § skogsvårdslagen. Föreskrifter meddelade enligt dessa bestämmelser får inte vara så ingripande att pågående markanvändning påtagligt försvåras. Den nya hänsynsregeln innebär naturligtvis ingen förändring av dessa regler. Det är inte heller meningen att den nya

⁴ Naturvårdsverkets rapport 5301, augusti 2003.

bestämmelsen skall innebära vare sig mer eller mindre långtgående krav än vad som redan i dag kan ställas med stöd av 2 kap. 3 §.

Bestämmelsen är inte avsedd att fungera som en skyddsbestämmelse för enskilda arter – sådana bestämmelser finns i stället i 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen.

Slutsatsen är att den nya bestämmelsen skall erinra om och förtydliga att verksamheter och åtgärder skall anpassas så att de inte försämrar livsbetingelserna för djur och växter som till viss grad är hänsynskrävande. Den kan ses som en hjälpbestämmelse till 2 kap. 3 § som ställer krav på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått för att förebygga och motverka skador eller olägenheter på människors hälsa eller miljön. Begreppet miljön i 2 kap. 3 § omfattar även växt- och djurarter som inte utpekats som hänsynskrävande och deras livsmiljöer. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § avser således miljön som helhet med skydd för alla arter och livsmiljöer, medan 2 kap. 3 a § förtydligar skyddet för dem som är särskilt hänsynskrävande.

Kravet i den nya regeln skall gälla växt- och djurarter som till någon viss grad är hänsynskrävande. Uttrycket ”hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande” i den nuvarande 12 kap. 2 § anknöt till en tidigare tillämpad kategoriindelning för sällsynta arter i Sverige.

I den nuvarande svenska så kallade rödlistan över hotade och sällsynta arter tillämpas en indelning i följande sex kategorier för olika grad av sällsynthet och risk för utdöende.

- försvunnen
- akut hotad
- starkt hotad
- sårbar
- missgynnad
- kunskapsbrist

Arter i de tre kategorierna akut hotad, starkt hotad och sårbar räknas som hotade.

Vi anser att hänsynskravet i den nya hänsynsregeln bör knytas till hotade arter. Det innebär inte någon direkt koppling till rödlistans kategorier eller till de arter som återfinns på den listan. Däremot kan rödlistan utgöra ett hjälpmedel för att bedöma om en art i ett visst fall skall betraktas som hotad.

Begreppet växt- och djurarter som används i 12 kap. 2 § används också i 8 kap. och i andra bestämmelser i balken. Även om

begreppen används på ett annat sätt i biologiska sammanhang ingår här även exempelvis svampar och lavar. I begreppet försämrade livsbetingelser som också används i 12 kap. 2 § ingår förändringar av livsmiljön. I andra sammanhang brukar begreppet gynnsam bevarandestatus användas för att uttrycka önskvärda förhållanden för både arten som sådan och för dess livsmiljö. Hänsynskravet är dock inriktat på att motverka sådana försämringar som skulle kunna bli följden av en verksamhet eller åtgärd. Utgångsläget är då de förhållanden som gäller om verksamheten eller åtgärden inte bedrivs, oavsett om det då är fråga om gynnsamma eller dåliga förhållanden.

Avvägningsreglen i 2 kap. 7 § bör kompletteras så att det framgår att den gäller även den nya hänsynsregeln. Kraven på hänsyn gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

9.3 Våra förslag till utformning av reglerna i 2 kap.

Med våra tidigare förslag som grund, gör vi följande bedömningar och lämnar följande slutliga förslag när det gäller utformningen av reglerna i 2 kap.

9.3.1 Reglerna om val av plats

Den nuvarande lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § består av två stycken. Det första stycket lyder

För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap.

Förutom att stycket innehåller den koppling till bestämmelserna i 3 och 4 kap. som vi föreslagit i den nya Y §, innehåller det också dels ett krav på att den valda platsen skall vara lämplig, dels den inskränkningen i tillämpningen att bestämmelsen bara skall gälla verksamheter och åtgärder som har en viss varaktighet; bestämmelsen gäller inte när mark- och vattenområden tas i anspråk helt tillfälligt.

Kravet på att platsen skall vara lämplig och innebära minsta intrång och olägenhet bör enligt vårt förslag framgå av samma bestämmelse. Av förarbetena till miljöbalken⁵ framgår att det inte

⁵ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 219.

räcker att platsen är bättre än andra, den skall också vara lämplig för sitt ändamål. Som vi har beskrivit i vårt principbetänkande anser vi inte att det bör finnas någon uttrycklig hänvisning till 1 kap. 1 § i bestämmelsen. Vid övervägandena av vad som är lämpligt, är det ändå miljöbalkens mål som är styrande. Det gäller lika väl vid bedömningen av vad som är en lämplig lokalisering som vid de bedömningar som skall göras enligt de övriga reglerna i 2 kap.

I våra principförslag hade vi utan några egentliga överväganden behållit förutsättningen att åtgärden eller verksamheten skulle ha en viss varaktighet. Efter närmare överväganden anser vi att det inte är lämpligt att ha kvar detta rekvisit. Den regel vi föreslår om valet av den plats som ger minsta intrång och olägenhet (2 kap. 6 a §) bör gälla även för verksamheter med begränsad varaktighet. Också mobila verksamheter av som exempelvis stenkrossar, mera enstaka verksamheter som olika nöjesevenemang och tävlingar, liksom verksamheter som har kort varaktighet men långvarig effekt på området som muddringar bör omfattas av regeln om valet av plats. Bestämmelsen får på det sättet samma innehåll i detta avseende som det nuvarande andra stycket i 4 § och som 4 § i den tidigare miljöskyddslagen. (Miljöskyddslagen var inte tillämplig på tillfälliga störningar, men väl på tillfälliga verksamheter.)

Den bestämmelse om tillämpning av 3 och 4 kap. vid vissa typer av prövning enligt miljöbalken som vi föreslog i vårt principbetänkande var huvudsakligen hämtad från den första delen av 1 kap. 2 §. Där anges att 3 och 4 kap. skall tillämpas bland annat vid tillståndsprovning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. Vi anser att hushållningsbestämmelserna skall tillämpas även vid frivillig tillståndsprovning och inte enbart vid prövning av sådana verksamheter som är tillståndspliktiga.

Vårt förslag om att tillämpningen av 3 och 4 kap. skulle utsträckas till att gälla även anmälningspliktiga verksamheter har bemötts positivt av flertalet remissinstanser. Invändningarna mot förslaget har snarast varit att det borde gå ännu längre och att hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas även då det inte är fråga om ändrad markanvändning. Vi anser att det inte har framkommit något nytt som ger oss anledning att ändra vårt tidigare förslag.

De bestämmelser vi föreslagit om tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken (2 kap. 6 b §), respektive överensstämmelse med kommunala planbestämmelser (2 kap. 6 c §) är avsedda för situationer då tillståndsansökningar eller anmälningar skall behandlas. Oftast är det då fråga om verksamheter eller åtgärder som inte är helt

tillfälliga. Vissa anmälningar, exempelvis beträffande evenemang eller tävlingar av olika slag kan avse verksamheter eller åtgärder med kort varaktighet och kortvariga effekter. Att 3 och 4 kap. inte skall tillämpas i dessa fall framgår av att den bestämmelsen endast avser verksamheter, inte åtgärder, och att verksamheterna skall innebära en ändrad användning av mark- och vattenområden. Ändringen förutsätts ha viss varaktighet. Det finns därmed inte något behov av att i dessa regler särskilt ange att de inte avser helt tillfälliga åtgärder eller verksamheter.

I vårt principförslag lät vi den nya Z § ersätta inte bara 16 kap.4 § utan även 7 kap. 8 §. Bestämmelserna om skydd av områden i 7 kap. utgör dock en helhet som inte utan noggranna överväganden bör splittras. Bestämmelserna i 2 kap. är också inriktade på verksamheter och åtgärder som kan motverka en hållbar utveckling – de är inte inriktade på balken bestämmelser om skydd av områden. Vi begränsar därför nu vårt förslag så att det bara är innehållet i 16 kap. 4 § som flyttas till 2 kap (6 c §).

9.3.2 En gemensam rimlighetsavvägning

Vi delar den uppfattning som framförts av några remissinstanser att det bör ske en gemensam rimlighetsavvägning för både hänsynsreglerna och regeln om val av den plats enligt 2 kap. 6 a §. En uppdelning av bestämmelserna i olika block med underrubrikerna ”Hänsynsregler” respektive ”Val av plats” hindrar inte enligt vår mening att en sådan gemensam rimlighetsavvägning görs enligt 2 kap. 7 §. Den visar också sambandet mellan blocken, så att exempelvis en något sämre lokalisering kan vägas upp av ökade skyddsåtgärder. Avvägningen kommer alltså att ske dels enligt hänsynsreglerna, dels enligt platsvalsregeln i 2 kap. 6 a §. Därefter sker en gemensam ekonomisk avvägning.

9.3.3 Bestämmelsernas ordningsföljd och rubriksättning

I principbetänkandet föreslog vi att det block av bestämmelser som föreslagits under rubriken hänsynsregler skulle placeras före reglerna om val av plats. Många remissinstanser, särskilt tillståndsmyndigheter, anser i stället att det block av bestämmelser som

gäller val av plats borde placeras först för att bättre åskådliggöra i vilken ordning prövningen i de flesta fall sker.

Vi har förståelse för dessa synpunkter och delar uppfattningen att det är valet av plats som inleder de flesta tillståndsprövningar. Reglerna i 2 kap. gäller dock inte bara i prövningssituationer, utan många av bestämmelserna – framför allt de som återfinns i huvudblocket med hänsynsregler – riktas till var och en som bedriver verksamheter och vidtar åtgärder. Dessa bestämmelser gäller ständigt, även när det inte är fråga om någon prövning med anledning av en anmälan eller en tillståndsansökan. Om platsvalsbestämmelserna som i större utsträckning är inriktade mot dessa typer av prövningssituationer placeras först, finns en risk att hänsynsreglerna med sin mycket vida tillämpning och stora betydelse skymms av platsvalsbestämmelserna. Kunskapskravet i 2 § är en naturlig utgångspunkt för bestämmelserna i kapitlet och vi vidhåller att hänsynsreglerna bör inleda kapitlet.

Eftersom vi nu föreslår att rimlighetsavvägningen skall ske gemensamt för hänsynsregler och den nya regeln om valet av plats, är det logiskt att blocket med platsvalsbestämmelser placeras omedelbart efter hänsynsreglerna och före 7 § där den gemensamma rimlighetsavvägningen skall ske.

I avsnitt 9.2 har vi lämnat förslag till en ny allmän hänsynsregel om biologisk mångfald. Den regeln har stora likheter med bestämmelsen i 3 § och kan ses som en hjälpbestämmelse till denna. Regeln om den biologiska mångfalden bör därmed införas omedelbart efter 3 § som en ny 3 a §.

I principbetänkandet och i betänkandet om bestämmelser om miljö kvalitet föreslog vi följande underrubriker i 2 kap.:

- Tillämpning och bevisbörda
- Hänsynsregler
- Val av plats
- Regler om miljö kvalitet
- Slutavvägning

Vi föreslår nu att det också införs underrubrikerna ”Rimlighetsavvägning” före 7 § samt ”Efterbehandling” före 8 §.

Underrubriken ”Regler om miljö kvalitet” var avsedd för regler som klargör förhållandet mellan miljö kvalitetsnormer och krav på enskilda verksamhetsutövare. I vårt slutbetänkande kommer vi att återkomma med förslag till ändringar i miljöbalken i syfte att

underlätta genomförandet av miljökvalitetsnormer. I dagsläget finns inte behov av någon underrubrik som anknyter till regler om miljökvalitetsnormer.

9.4 Konsekvenser av förslagen

Med ett undantag innebär våra förslag till ändringar i 2 kap. endast förtydliganden av gällande bestämmelser. Undantaget består i att tillämpningsområdet för 3 och 4 kap. kommer att omfatta även vissa typer av anmälningsärenden.

Vi bedömer att utökningen av tillämpningsområdet för 3 och 4 kap. kommer att innebära förbättrade förutsättningar för att få genomslag för hushållningsbestämmelserna. Det innebär att fler aspekter måste övervägas vid nyetableringar av verksamheter som tar mark- och vattenområden i anspråk och som omfattas av anmälningsplikt. På det sättet kan i enskilda fall etableringar komma att ifrågasättas.

Samtidigt ger utökningen av tillämpningsområdet för 3 och 4 kap. ökade förutsättningar för att minska det tillståndspliktiga området. Det finns en strävan att överföra verksamheter från tillståndsplikt till anmälningsplikt för att bland annat minska de administrativa kraven på verksamhetsutövarna. För vissa verksamhetstyper är lokaliseringsfrågorna av mycket stor betydelse. En överföring från tillståndsplikt till anmälningsplikt kan förhindras om den prövning som följer på en anmälan inte i tillräcklig grad kan omfatta lokaliseringen. Vår föreslagna ändring underlättar således en fortsatt utveckling så att verksamhetstyper som i dag kräver tillstånd, i framtiden endast skall behöva anmälas.

En framtida ökad samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen (se SOU 2004:38, kapitel 7) kan innebära förändringar av hur olika typer av verksamheter skall lokaliserasprövas.

10 Direktdelegation av normgivningsmakt i 7 kap.

Förslag

- Bemyndigandet i 7 kap. 30 § första stycket andra meningen miljöbalken ändras för att uppfylla regeringsformens krav. Regeringen ges möjlighet att bemyndiga kommuner att utfärda föreskrifter med stöd av bestämmelsen.
- En översyn av övriga bemyndiganden i 7 kap kan behöva göras.

Vi pekar i avsnitt 4.2 på att utformningen av bemyndiganden kan vara problematisk från straffrättslig synpunkt. I kapitel 7 påtalas att bemyndigandena i miljöbalken behöver ses över. En generell översyn av bemyndiganden kräver omfattande utredning och särskilda överväganden. Det har inte varit möjligt att göra inom ramen för vårt arbete. På en punkt bedömer vi dock att det finns ett omedelbart behov av att genomföra en ändring för att uppfylla regeringsformens krav. Det gäller bestämmelsen i 7 kap. 30 § första stycket andra meningen som innefattar delegering av normgivningsmakt direkt till andra myndigheter än regeringen.

10.1 Direktdelegation av normgivningskompetens – 7 kap. 30 § bör ändras

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Beträffande sådana offentlig-rättsliga föreskrifter är det möjligt att delegera föreskriftsrätten i de fall som anges i 8 kap. 7 §. Motsvarande gäller enligt 8 kap. 5 och 7 §§

beträffande föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden.

I 8 kap. 7 § regeringsformen räknas alltså de olika områden upp inom vilka möjlighet till delegering finns. Om riksdagen utnyttjar sin rätt till delegering till regeringen, kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Riksdagen kan dock inte delegera en befogenhet att meddela föreskrifter direkt till en myndighet lydande under regeringen eller till kommuner.¹

Enligt 7 kap. 30 § första stycket andra meningen miljöbalken får kommunen meddela föreskrifter i sådana områden som kommunen givit skydd enligt bestämmelser i 7 kap. Det gäller föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område och om ordningen i övrigt. Föreskrifterna är avsedda att kunna riktas mot envar och utgör därmed generella föreskrifter. Det är fråga om föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. De är alltså offentligrättsliga föreskrifter. Som tidigare har nämnts medger inte regeringsformen att riksdagen överlåter rätten att meddela föreskrifter direkt till en myndighet eller kommun. Detta innebär att bestämmelserna i 7 kap. 30 § första stycket andra meningen inte är förenliga med regeringsformen.

Vi föreslår därför att bemyndigandet i 7 kap. 30 § första stycket andra meningen ändras så att regeringen ges möjlighet att delegera rätten att meddela föreskrifter till kommuner.

Om våra förslag godtas bör också en ändring i förordningen om områdesskydd göras. En bestämmelse om vidaredelegation till länsstyrelser och kommuner, motsvarande 15 § naturvårdsförordningen bör föras in där. Vi lämnar dock inte förslag på förordningstext.

10.2 Ytterligare ändringar kan behöva göras i 7 kap.

Även i andra bestämmelser i 7 kap. har beslutsrätt delegerats direkt till länsstyrelser och kommuner. Dessa bestämmelser behöver ändras endast om sådan beslutsrätt är avsedd att medföra möjlighet att meddela föreskrifter i den mening som avses i regeringsformen, dvs. generella normer. Om de bestämmelser som kan meddelas blir

¹ Prop. 1973:90 s. 319 och Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., s. 116.

beslut i enskilda fall finns inga hinder mot direktdelegation.² Bestämmelser riktade till en väl avgränsad krets av personer är i vissa fall inte tillräckligt generella för att utgöra normer utan anses utgöra beslut i enskilda fall. Så har ansetts vara fallet t.ex. vid skyddade områden enligt kulturminneslagen. Där har bestämmelser delats upp mellan sådana som gäller fastighetsägare och andra som brukar marken, respektive sådana som gäller allmänheten.³ Endast bestämmelser som riktats till allmänheten har bedömts vara generella normer.

Många av bestämmelserna i 7 kap. hade motsvarigheter i naturvårdslagen. Frågan om otillåten direktdelegation blev aldrig aktuell i naturvårdslagen eftersom naturvårdslagen kom till på den gamla regeringsformens tid då det inte fanns några hinder för direktdelegation i lag av normgivningsmakt till förvaltningsmyndigheter. Övergångsbestämmelserna till regeringsformen medför att sådana gamla bemyndiganden alltså gäller och kan utnyttjas. Först när miljöbalken infördes aktualiserades denna fråga.⁴

För att kunna ta ställning till i vad mån bestämmelser i 7 kap. resulterar i beslut i enskilda fall eller i generella föreskrifter krävs ytterligare utredningar. Som exempel kan nämnas att det har diskuterats om beslut att inrätta ett skyddat område är beslut i enskilt fall eller generell föreskrift.⁵ Det skulle kunna hävdas att bestämmelserna i 7 kap. 4, 10 och 21 §§ medför otillåten direktdelegation av normgivningsmakt. Den frågan kräver ytterligare överväganden.

I vissa delar hänger frågan om hur bemyndiganden bör se ut ihop med hela systemet för inrättande av skyddade områden. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 7 kap. 5, 12 och 22 §§. Samtliga dessa bestämmelser innehåller direktdelegation av beslutsmakt till länsstyrelsen och kommunen. Därmed kan inga föreskrifter som riktas till allmänheten eller som i övrigt innebär normgivning meddelas med stöd av dessa bestämmelser. I propositionen till miljöbalken sägs dock att föreskrifter meddelade med stöd av

² Se Håkan Strömberg, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1994, Några kommentarer till ordningslagen, s. 6.

³ Se 2 kap. 9 § kulturminneslagen. Bemyndigandet som ger stöd för att meddela föreskrifter för allmänheten har nyligen ändrats från en direktdelegation till länsstyrelsen till en delegationsregel till regeringen med möjlighet att delegera vidare (prop. 2001/02:72 s. 46 f). Se också Strömberg a.a. s. 42 och Ulrik von Essen, Kommunal normgivning, s. 107 ff.

⁴ Se övergångsbestämmelser till regeringsformen punkt 6 och Strömberg, Håkan, Normgivningsmakt enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., s. 60.

⁵ Se Strömberg, a. a. s. 42 och Ulrik von Essen, a. a. s. 104 ff med där angivna källor.

7 kap. 5 § även skall kunna omfatta allmänheten.⁶ Enligt 7 kap. 12 § kan föreskrifter i djur- och växtskyddsområden rikta sig inte bara till markägare och den som har rätt att jaga eller fiska utan även till allmänheten. Uttalanden i propositionen till miljöbalken tyder på att föreskrifter som kan gälla allmänheten var tänkta att kunna meddelas för vattenskyddsområden, t.ex. beträffande bad och båtfart.⁷ Skall dessa intentioner följas bör bemyndigandena i de aktuella bestämmelserna ändras så att de inte innehåller direktdelegationer till länsstyrelser och kommuner.

Samtidigt finns möjligheter att meddela föreskrifter för allmänheten med stöd av 7 kap. 30 §. Det är därför inte självklart att föreslå förändringar av 7 kap. 5, 12 eller 22 §§. Den bestämmelse där vi sett starkast skäl att ändra är 12 §. Den vanligaste föreskriften i växt- eller djurskyddsområde är sannolikt tillträdesförbud för alla och envar. Det kan därför synas särskilt motiverat att ändra denna bestämmelse. Om en ändring av delegationsregeln i 12 § genomförs uppstår otydligheter mellan gränserna för 12 och 30 §§. Dessutom kommer systemet för föreskrifter för allmänheten att se olika ut för djur- och växtskyddsområden jämfört med t.ex. naturreservat. Frågan om vilket system som bör väljas kräver ytterligare utredningar där även andra aspekter än grundlagsfrågor behöver beaktas. Vi lämnar inte några förslag i dessa delar.

⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 73.

⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 94. Lagrådet har uppmärksammat frågan om vilken typ av föreskrifter som kan meddelas med stöd av 7 kap. 22 § i ett senare lagstiftningsärende. Lagrådet konstaterade: "Som bestämmelsen i första stycket är utformad måste de beslut som länsstyrelsen eller kommunen får meddela enligt bestämmelsen avse konkreta fall. Den beslutande myndigheten pekas nämligen ut direkt i bestämmelsen, vilket inte är möjligt vid s.k. subdelegation enligt 8 kap. 11 § regeringsformen." (Prop. 2001/02:65 s. 138).

11 Dispensavgifter

Vi föreslår inte några generella regler om dispensavgifter i miljöbalken. Om det uppkommer ett behov av att på ett avgränsat område i miljöbalken införa dispensavgifter i syfte att utjämna konkurrensfördelar, får reglerna om detta utformas på ett lämpligt sätt utifrån de förutsättningar som gäller på det aktuella området.

11.1 Bakgrund

I Miljöbalksutredningens slutbetänkande föreslogs att dispensavgifter skulle kunna tas ut för att utjämna ekonomiska konkurrensfördelar till följd av dispenser (SOU 1996:103 del 2 s. 323). Regeringen uttalade i propositionen att starka skäl talade för att införa en sådan avgift, men att en sådan förpliktelse inte kunde anses utgöra en avgift i dess sedvanliga betydelse (prop. 1997/98:45 s. 516 f.). Mot bakgrund av att rättsläget inte var helt klart bedömde regeringen att dispensavgifter inte borde regleras på det övergripande sätt genom delegering till regeringen som utredningen föreslagit. I stället borde en konstruktion med dispensavgifter för framtiden utformas så att grunderna för avgiftsuttaget lagregleras på ett tydligare sätt. Vid tillfället saknades underlag för att införa lagregler om dispensavgifter.

Miljöbalkskommittén har mot denna bakgrund fått i uppdrag att utreda om det i miljöbalken skall införas regler om dispensavgifter som syftar till att utjämna ekonomiska konkurrensfördelar som följer av dispenser meddelade enligt miljöbalken.

11.2 Tidigare regler om dispensavgifter

Regler om dispensavgifter har tidigare funnits främst på kemikalieområdet, och då särskilt i fråga om dispenser från regler som gäller motorbränslen. Redan i mitten av sjuttioalet infördes regler om avgifter på dispenser från reglerna om högsta bly- och bensenhalten i motorbränslen. Senare infördes regler av det slaget i fråga om högsta halten av svavelföreningar i bränslen.

På senare tid har det funnits regler om dispensavgifter i 10 § bilavgaslagen (1986:1386) och föreskrifter meddelade med stöd av den lagen. Enligt bestämmelsen i bilavgaslagen var det möjligt att ta ut en dispensavgift om undantag från meddelade föreskrifter medgavs för ett visst motorfordon eller en grupp av sådana fordon. Syftet med avgiften skulle vara att utjämna de ekonomiska fördelarna för den avgiftsskyldige av att fordonet inte uppfyllde uppställda krav. Bestämmelser om dispensavgiftens storlek för olika kategorier fanns i Naturvårdsverkets föreskrifter om bilavgaskontroll (SNFS 1992:12).

I förarbetena till lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen diskuterades om möjligheten att ta ut dispensavgifter skulle vara kvar (prop. 2001/02:31 s. 70 f.). Regeringen fann att så inte skulle vara fallet med denna motivering:

”Dispensavgiften i dess nuvarande form är inte att anse som en avgift i dess egentliga mening, eftersom syftet är att utjämna konkurrensfördelar. Med det EG-rättsliga systemet kommer möjligheterna att medge undantag från de gemensamma kraven att bli förhållandevis sällsynta. Därtill kommer att en sträng praxis har utvecklats hos Naturvårdsverket. Som beskrivits i tidigare avsnitt kan möjligheten att meddela undantag komma att användas i miljöförbättrande syfte. Avgiften vid prövning av undantag bör därför i framtiden utformas så att den täcker de kostnader som uppstår vid prövningen.”

Upphävandet av bilavgaslagens regler om dispensavgifter innebär att det för närvarande inte finns några regler om dispensavgifter på miljöområdet.

11.3 Frågan om införande av lagregler om dispensavgifter

De avgifter som skall utredas skall syfta till att utjämna ekonomiska konkurrensfördelar som följer av dispenser meddelade enligt miljöbalken. Eftersom avgifterna inte skulle komma att motsvaras av någon motprestation från myndigheterna, skulle det inte vara fråga om avgifter i dess egentliga betydelse. Det är också det förhållandet som motiverat en utredning om möjligheten att lagreglera avgifterna på ett tydligt sätt.

Enligt utredningsdirektiven är det i första hand ett ekonomiskt syfte som ligger bakom tanken på dispensavgifter. Samtidigt skulle dispensavgifter även kunna motiveras från miljösynpunkt eftersom sådana avgifter skulle kunna hålla nere antalet ansökningar om dispenser.

De dispenser och undantag enligt miljöbalken som skulle vara aktuella för avgifter är av vitt skilda slag. Här är några exempel på dispenser som kan meddelas enligt balken:

- dispenser från strandskyddet för att uppföra en ny villa, en brygga eller en friggebod på en tomt i ett kustnära område
- dispenser från strandskyddet för att anlägga en väg eller uppföra en ny industribyggnad vid ett vattendrag
- undantag från föreskrifter för ett vattenskyddsområde för att bedriva grustäkt för husbehov
- dispenser från förbudet mot spridning av bekämpningsmedel från luftfartyg i förordningen om bekämpningsmedel
- dispenser från Kemikalieinspektionens föreskrifter om användningen av det cancerframkallande och miljöfarliga ämnet trikloreten som bland annat används som avfettningssämne inom verkstadsindustrin

Det torde i allmänhet vara svårt att bestämma vilken konkurrensfördel som olika dispenser enligt balken medför. Vilken ekonomisk fördel finns det för en privatperson som får dispens från strandskyddet för att uppföra en friggebod som en kompletteringsbyggnad, eller en ny villa på en obebyggd tomt i ett kustnära område? För Vägverket som får dispens från strandskyddet för att anlägga en väg nära ett vattendrag? För en företagare som bedriver skogsbruk och som får dispens från föreskrifter för ett vattenskyddsområde för att bedriva bergtäkt? För en småindustri som får dispens från föreskrifter om användningen av kemiska ämnet trikloreten? De ekonomiska fördelar som finns med olika dispenser och undantag

måste skilja sig väsentligt åt. Det torde inte vara möjligt att genom generella regler i miljöbalken ange hur den ekonomiska fördelen skall beräknas för de många olika typer av dispenser som kan bli aktuella enligt balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. En eventuell konkurrensfördel kan många gånger bara beräknas genom en kalkyl i varje enskilt fall.

Även på kemikalieområdet måste man antagligen titta på varje dispens- och undantagsbestämmelse för sig innan man kan bestämma vilken eventuell konkurrensfördel som kan uppkomma med dispenser och undantag, och följaktligen hur en lagreglering av dispensavgifter kan utformas. Synpunkter av detta slag lämnades också från några remissinstanser som yttrade sig över Miljöbalksutredningens förslag. Jordbruksverket såg svårigheter i att ta fram underlag för föreskrifter av aktuellt slag. Konkurrensverket avstyrkte förslaget och pekade bland annat på att förslaget innebar att avgiftstaxan skulle grundas på en genomsnittlig ekonomisk fördel av en dispens, vilket i det enskilda fallet skulle kunna innebära att avgift tas ut trots att ekonomisk fördel över huvud taget inte uppstått för ett företag. Verket ansåg att konkurrensneutralitet endast torde kunna uppnås genom en individuellt fastställd avgift kalkylerad utifrån det enskilda företagets kostnadsförhållanden.

Regeringens bedömning i propositionen med förslag till en ny lag om motorfordons avgasrening och motorbränslen visar dessutom att utrymmet för dispensavgifter på kemikalieområdet kan vara litet bland annat på grund av EG-rättsliga regler.

Det bör i sammanhanget erinras om att det i flera fall i dag tas ut en prövningsavgift för myndighetens arbete med att hantera ansökningar om dispens från regler i miljöbalken. Det gäller till exempel ansökningar om dispens från bestämmelserna om strandskyddsområde (för närvarande 2 700 kr) och ansökningar om dispens enligt bestämmelserna om deponering av avfall (800 kr för varje hel timme handläggningstid).

Sammanfattningsvis förefaller det svårt att finna gemensamma, eller ens likartade, grunder för att ta ut avgifter för olika slags dispenser enligt balken. Det torde i många fall vara nödvändigt att göra en kalkyl i varje enskilt fall som dispens eller undantag meddelas enligt balken. Att beräkna avgiften utifrån varje enskilt företags ekonomiska förhållanden skulle vara mycket resurskrävande. Ett sådant system torde inte heller ha varit tanken bakom utredningsuppdraget.

Vår slutsats är att det är svårt att i några enkla och tydliga lagregler ange grunderna för att ta ut avgifter för att utjämna konkurrensfördelar till följd av olika dispenser enligt balken. Vi föreslår därför inte några generella regler om dispensavgifter i miljöbalken. Om det uppkommer ett behov av att på ett avgränsat område i miljöbalken införa dispensavgifter i syfte att utjämna konkurrensfördelar, får reglerna om detta utformas på ett lämpligt sätt utifrån de förutsättningar som gäller på det aktuella området. Det ligger utanför vårt uppdrag att utreda på vilka områden det skulle kunna vara aktuellt med dispensavgifter.

12 Författningskommentar

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

2 §

Paragrafen ändras så att den del av bestämmelsen som gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. vid frågor och prövningar enligt miljöbalken utgår. Innehållet i den delen flyttas till en ny bestämmelse i 2 kap., 6 b §. På det sättet kommer 1 kap. 2 § således enbart hänvisa till lagar utanför miljöbalken.

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

3 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.2. Den införs som en ny allmän hänsynsregel för alla slag av verksamheter och åtgärder i stället för den särskilda regeln för täkter i 12 kap. 2 § första stycket andra meningen. Enligt nuvarande bestämmelser ingår skyddet av den biologiska mångfalden i skyddet av miljön och i skyddet mot misshushållning med naturresurser i 2 kap. 3 §. Den nya bestämmelsen innebär inte någon ändring i sak, utan är endast en erinran om och ett förtydligande av vilka krav som enligt förarbetena till miljöbalken redan gäller.¹ Bestämmelsen skall ses som en hjälpbestämmelse till 2 kap. 3 § och har därför en utformning som ansluter till den bestämmelsen. På samma sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket gäller även för den nya bestämmelsen att försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra försämrade livsbetingelser för hotade växt- och djurarter. I växt- och djurarter inbegrips i detta sammanhang även exempelvis svampar och lavar. Kraven på hänsyn gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla

¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 206.

dem, vilket framgår av 2 kap. 7 § som enligt vårt förslag även skall omfatta den nya bestämmelsen i 3 a §.

6 a, 6 b och 6 c §§

Paragraferna är nya. De kommenteras i avsnitt 9.3.1 och baserar sig på våra tidigare principförslag som finns sammanfattade i avsnitt 9.1.² Paragraferna anger vilka moment som kan ingå vid val av plats för verksamheter och åtgärder.

6 a §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § andra stycket. Med lämplig plats avses en plats som är lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål enligt 1 kap. 1 §. Det är samma lämplighetsbedömning som skall ske enligt nuvarande 2 kap. 4 § första stycket³, med undantaget att det här inte skall göras någon bedömning utgående från 3 och 4 kap. Den bedömningen skall i stället ske enligt 6 b §.

6 b §

Paragrafen motsvarar den del av 1 kap. 2 § som gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. i frågor och prövningar enligt miljöbalken. Innehållet i bestämmelsen har ändrats genom att 3 och 4 kap. skall tillämpas vid all tillståndsprövning enligt 9, 11 och 12 kap., dvs. inte enbart vid prövning av tillståndspliktiga verksamheter utan även vid frivillig tillståndsprövning. Tillämpningsområdet har också utökats till att avse även verksamheter som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 §. Bestämmelsen skall dock endast tillämpas när det gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Vi har tidigare föreslagit att täkter skall prövas på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter.⁴ Om vårt förslag genomförs kan kravet på tillämpning av 3 och 4 kap. vid tillståndsprövning enligt 12 kap. utgå.

Vi har också föreslagit att vissa vattenverksamheter skall omfattas av ett anmälningsförfarande. Om det förslaget genomförs,

² Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande, SOU 2002:50, kapitel 4, s. 73.

³ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 219.

⁴ En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124, kapitel 4 s. 203.

bör tillämpningen av 3 och 4 kap. omfatta även detta slag av anmälningsärenden.

6 c §

Paragrafen ersätter den nuvarande i 16 kap. 4 §. Innehållet har inte förändrats.

7 §

Ändringen beror på att den nya bestämmelsen om att välja en lämplig plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (6 a §) skall gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt. Sammantaget innebär det att alla bestämmelserna under rubriken Hänsynsregler (2, 3, 3 a, 5 och 6 §§) tillsammans med regeln om val av lämplig plats (6 a §) skall genomgå en gemensam rimlighetsavvägning enligt denna paragraf.

7 kap. Skydd av områden

30 §

Första stycket andra meningen ändras för att uppfylla grundlagens krav. Ändringen kommenteras i kapitel 10. Det nya bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att till kommun vidaredelegera rätten att meddela föreskrifter i områden som skyddats med stöd av bestämmelser i 7 kap. En kommun bör dock endast meddela föreskrifter i sådana områden som den beslutat inrätta – inte i de fall då t.ex. länsstyrelsen beslutat om inrättandet. Detta bör liksom för närvarande framgå av bemyndigandet.

29 kap. Straffbestämmelser och förverkande

Det bör tydligare än i dag framgå av lagtexten om straffbestämmelserna avser överträdelser av skyldigheter som föreskrivits i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Dessa två olika fall bör i sin tur tydligt skiljas från överträdelser av beslut i enskilda fall som meddelats med stöd av balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

1 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.1. Genom ändringarna omfattas såväl brott som begås uppsåtligen som av oaktsamhet. Straffbestämmelsen i 2 § föreslås därmed upphävas. Ändringen innebär en skärpning i förhållande till tidigare eftersom även miljöbrott som begås av oaktsamhet skall kunna anses som grovt brott. Det är framförallt allvaret i de skador som uppstått eller riskerat att uppstå som bör vägas in i bedömningen av om brottet är att anse som grovt. Uppräkningen i andra stycket är inte uttömmande utan endast exemplifierande.

I *punkten 1* beskrivs den brottsliga gärningen som ”släpper ut” i stället för ”förorenar”. Brottet kommer med den nya lydelsen att fullbordas redan vid utsläppet, vilket innebär en viss – dock i de allra flesta fall endast marginell – tidigareläggning av fullbordanspunkten.

Genom att lägga till orden ”eller bortskaffar” i *punkten 2* tydliggörs att förvarandefallet även omfattar den situationen då någon har låtit deponera bristfälligt emballerat miljöfarligt material utan avsikt att ta vidare befattning med det. Det är således inte fråga om någon utvidgning av det straffbara området, utan om ett förtydligande av vad som redan gäller med nuvarande lydelse.

Inga ändringar görs i *punkten 3*. Liksom tidigare omfattas således störningar som orsakas av buller, skakning eller strålning av bestämmelsen.

Punkten 4 är ny och avser verksamhet eller åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivåer så att skada eller risk för skada i miljön uppstår. Paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta åtgärder med vatten som inte är föroreningsinriktade. Eftersom en stor del av dessa åtgärder faller under det tillståndspliktiga området (jämför balkens 11 kap.) kommer det i dessa fall att uppstå en konkurrenssituation mellan miljöbrottet och straffbestämmelsen avseende otillåten miljöverksamhet i 4 §. Enligt sista stycket i 4 § har miljöbrottsbestämmelsen företräde.

Straffansvar kan föreligga inte endast för den som agerar aktivt utan även för den som underlåter att agera. En verksamhetsutövare som inte agerar och avbryter ett utsläpp kan således göra sig skyldig till miljöbrott. I avsnitt 5.1.2 kommenteras förvaring som sker genom underlåtenhet. Den som förvarar bristfälligt emballerat avfall eller annat ämne som läcker ut i mark, vatten eller luft kan göras ansvarig för att genom passivitet ha orsakat utsläppet enligt

punkten 1. Det som läggs denne till last är att inte ha avbrutit förvaringen eller sett till att emballaget eller förvaringskärlet hindrat utsläpp. För att en underlåtenhet skall vara straffbar krävs enligt allmänna straffrättsliga principer att det har förelegat en skyldighet att vara aktivt verksam.

Med miljö avses i bestämmelsen ”människans yttre fysiska omgivning”.⁵ Miljöbegreppet är detsamma i alla punkter. Som exempel på sådant som inte avsetts omfattas kan anges störningar i arbetsmiljön som uppkommer vid och som till sin verkan är begränsade till en viss arbetsplats.

En dessvärre inte ovanlig företeelse är att miljöfarliga ämnen hålls ut i avloppet. Om ämnet går ut i avloppssystemet eller dagvattenledningsnätet får i regel utsläpp till mark eller vatten anses ha skett. I begreppet mark måste även anses ingå en asfalterad eller på annat sätt hårdgjord markyta.⁶ Om olja runnit ut på en markyta som särskilt iordningsställt som en försiktighetsåtgärd för att undvika läckage kan utsläpp till mark visserligen ha skett, men har iordningsställandet av markytan utförts så att fara för skador på människors hälsa, djur eller växter eller annan olägenhet i miljön inte kunnat uppstå föreligger inget brott.

För straffansvar enligt punkterna 1–2 och den nya punkten 4 räcker att s.k. abstrakt fara förelegat, dvs. det fordras inte en konkret risk för skada i det enskilda fallet utan det är tillräckligt att omständigheterna varit sådana att det typiskt sett förelegat risk för skada. Hänsyn får tas till föroreningens art och kvantitet, recipientens beskaffenhet, förekomsten av andra föroreningar, sättet för tillförseln liksom andra inverkan omständigheter.⁷ Allmänna erfarenheter och rön angående ämnens inverkan på omgivningen är av grundläggande betydelse.

Vilken grad av abstrahering som kan godtas är inte alltid klart. I de fall det rör sig om ett konstaterbart farligt ämne bör det vara tillräckligt att det visas att viss mängd av ämnet släppts ut och kommit utanför mänsklig kontroll, eller förvarats på sådant sätt att det inte finns någon kontroll över huruvida ämnet kommer ut i miljön. Även vissa allmänt sett ofarliga ämnen kan om de släpps ut på vissa platser eller i vissa mängder innebära fara för miljön, t.ex. saltutsläpp i en känslig biotop. Om samma kvantiteter salt släpps ut i havet innebär det inte med nödvändighet risk för skador.

⁵ Prop. 1980/81:108 s. 15.

⁶ Se Högsta domstolens avgörande i mål B 2882/02, dom den 22 december 2003.

⁷ Prop. 1980/81:108 s. 12.

Straffansvaret omfattar även s.k. kumulativa föroreningar dvs. då den miljöskadliga effekten uppstår på grund av kumulation med andra föroreningar.⁸ I ett sådant fall blir det beskaffenheten hos just den aktuella recipienten som skall beaktas. Om å andra sidan beskaffenheten hos just den aktuella recipienten utesluter fara för miljöskada, t.ex. för att där finns ett jordlager som hindrar spridning, kan ändå ansvar för miljöbrott föreligga. Det bör i sådana fall vara tillräckligt för ansvar att skaderisk förelegat vid utsläpp till recipienter av den typ som varit aktuell.

En särskild fråga rör tidsperspektivet. Skadlighet kan visa sig på kort eller lång sikt. För straffbarhet bör räcka att det visas att ett ämne är skadligt. Något krav på att skadligheten skall visa sig inom viss begränsad tid finns inte. Utgångspunkten för miljöbalkens skydd för miljön är att främja en hållbar utveckling där även kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (jämför 1 kap. 1 §). En risk för skada som föreligger endast efter mycket lång tid kan visserligen komma att påverka bedömningen av brottets allvar, men utgör i princip inte något undantag från straffbarhet i sig.

I syfte att undvika att bestämmelsen kräver en risk för risk byts ”hälsorisker för människor” ut mot ”skador på människors hälsa”. Här finns i den nuvarande lydelsen en blandning av fare- och skaderekvisit som kan vara förvirrande. Riskmomentet är redan uttryckt i bestämmelsen genom rekviset ”kan medföra”. Någon ändring av materiell betydelse avses inte genom denna ändring.

Exempel på annan olägenhet i miljön kan vara när människors möjligheter till användning av naturen för rekreation omintetgörs eller avsevärt försvåras.⁹ Olägenhet kan även uppstå genom förändringar i biotopen som påverkar landskapsbilden, exempelvis i form av väsentligt ökad vassväxt i en sjö, eller påverkan genom kvalificerad nedsmutsning. Eftersom olägenhet är ett mer diffust begrepp och kan innefatta många slag av mindre allvarlig påverkan än då skada skett krävs för straffbarhet att olägenheten varit betydande.

Om tillstånd har lämnats och den verksamhet som bedrivits eller åtgärd som vidtagits omfattas av tillståndet döms inte till ansvar för miljöbrott. Det framgår uttryckligen av undantaget för när behörig myndighet tillåtit förfarandet.

⁸ A. prop. s. 11.

⁹ Prop. 1980/81:108 s. 14.

I förhållande till tidigare lydelse har undantagen avseende det som är allmänt vedertaget respektive försvarligt tagits bort. Dessa undantag får liksom i många andra brottsbeskrivningar i stället anses underförstådda genom bland annat den inom straffrätten allmänt gällande läran om social adekvans. De fall som undantas torde i praktiken inte vara särskilt kontroversiella eller tilldra sig stor uppmärksamhet. Att exempelvis köra bil eller klippa gräs med motorgräsklippare orsakar visserligen visst buller och utsläpp, men är inte beteenden som bör föranleda ansvar för miljöbrott.

2 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.2. Den ersätter nuvarande straffbestämmelser i 29 kap. 8 § första stycket 2–5 och 7–8 samt 9 § första stycket 1.

Med uttrycket olovligen uppehåller sig avses överträdelser av bestämmelser om tillträdesförbud för skyddade områden. Uttrycket syftar inte till att reglera fall då t.ex. markägarens tillstånd inte föreligger. För straffansvar krävs att överträdelsen sker av föreskrifter eller beslut i enskilda fall som meddelats med stöd av 7 kap. I dessa fall föreligger typiskt sett skada eller olägenhet eller risk för skada. Även enstaka besök på exempelvis en häckningsplats för hotade fåglar kan spolia en häckning. Det finns därför ingen anledning att för dessa föreskrifter uppställa krav på skada eller olägenhet eller risk för skada. Mycket bagatellartade överträdelser, t.ex. intrång av oaksamhet några fåtal meter in på område med tillträdesförbud kan bedömas vara ringa och omfattas då inte av straffansvar.

Beteenden som medför risk för skada och som utgör överträdelser av föreskrifter eller beslut i enskilda fall som meddelats med stöd av 7 kap. omfattas av straffbestämmelsen. En faktisk skada behöver således inte konstateras för att straffansvar skall inträda. Bedömningen av vad som är att anse som risk för skada bör ske utifrån vilka risker som typiskt sett föreligger. Samma typ av bedömning skall alltså göras som vid bedömningen av risk enligt 29 kap. 3 § eller vid bedömningen av om utsläpp kan medföra ansvar för miljöbrott. Det betyder att det inte krävs en konkret risk

för skada i det enskilda fallet utan det räcker att beteendet typiskt sett medför risk för skada.¹⁰

Vid bedömningen av vad som skall uppfattas som skada eller annan olägenhet eller risk för skada måste hänsyn tas till det skydd bestämmelserna för varje område är avsedda att ge. Är avsikten med ett skyddat område att skydda en hotad skalbaggsart kan gärningar som normalt sett inte uppfattas som skadliga, t.ex. att förstöra eller avlägsna död ved som är nödvändig för skalbaggsartens överlevnad, omfattas av straffbestämmelsen eftersom det kan medföra skada. Både gärningarnas art och omfattning måste bedömas i ljuset av bestämmelserna för varje område.

Med olägenhet avses annan påverkan än sådan som innebär skador. Som exempel kan nämnas buller och klotter som inte kan betecknas som skador. Den som i strid med föreskrifter spelar hög musik på ett störande sätt eller rider eller kör moped på vägar som reserverats för gående kan anses orsaka olägenheter. Gränsen mellan vad som är att betrakta som skada respektive olägenhet är inte alltid lätt att dra. Sådana frågor måste överlämnas åt rättstillämpningen.

För biotoper och strandskyddsområden är det till skillnad från de områdesskydd som behandlas i bestämmelsens första stycke fastställt direkt i lag närmare vad respektive skydd innebär. Dessa regleras därför särskilt i andra stycket.

2 b §

Paragrafen är ny och kommenteras i avsnitt 5.3. Den ersätter nuvarande straffbestämmelser i 29 kap. 8 § första stycket 9–11 och 28.

De ändringar som har gjorts innebär bl.a. att endast sådana föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. som regeringen beslutat är straffsanktionerade. I praktiken får detta betydelse främst vad gäller straffsanktioneringen av fridlysningsbestämmelser i *punkterna 1 och 2*. Dessa måste tas in i en regeringsförordning för att överträdelser av dem skall vara straffbara.

När det i *punkten 3* talas om att sätta ut växt i naturmiljön innefattas även sådd av frö eller plantering av sådan del av växt som

¹⁰ Se avsnitt 5.1 och författningskommentaren till 29 kap. 1 § samt avsnitt 5.4.8 och författningskommentaren till 29 kap. 3 §.

medför att en växt börjar att växa på platsen. För närvarande finns inga sådana föreskrifter som avses i punkten.

Uppräkningen i *punkten 4* avser djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara. Såväl levande som döda djur och växter omfattas. Begreppet "annan vara" har lagts till för att uppräkningsfullt ut skall motsvara vad som i EG:s CITES-förordning anges som "exemplar" av arter (se artikel 2 t i EG-förordningen). Otillåten in- eller utförsel har inte tagits med eftersom sådana förfaranden omfattas av smugglingslagen.

När det gäller föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § är det endast sådana som avser förbud och tillstånd som omfattas av straffbestämmelsen. Det innebär t.ex. att anmälningsskyldigheter och skyldigheter att föra förteckningar eller inge uppgifter inte är straffsanktionerade. Sådana förpliktelser kan i stället omfattas av systemet med miljöskattavgifter.

Punkten 5 avser beslut i enskilda fall. Dessa kan antingen vara meddelade med stöd av EG-förordningen eller med stöd av 8 kap. 4 § i balken. Genom uppräkningsav artiklarna 8.3 och 9.2 i EG-förordningen (vilka skall tillämpas tillsammans med den generella bestämmelsen om villkor i artikel 11.3) utesluts bland annat villkor som avser in- eller utförsel från straffbestämmelsen. Överträdelser mot sådana villkor omfattas i stället av smugglingslagstiftningen (3 § tredje stycket smugglingslagen).

En skärpt straffskala för grovt brott införs. Skälen för detta anges i avsnitt 5.3.7. Uppräkningen av omständigheter som kan göra brottet grovt är exemplifierande och inte uttömmande.

3 §

Ändringarna i paragrafen, som kommenteras i avsnitt 5.4, innebär bl.a. att kravet på att oaktsamheten skall vara grov för straffansvar har tagits bort. Samma subjektiva rekvisit gäller därmed för samtliga brott i miljöbalken. Paragrafens tillämpningsområde har utvidgats till att även avse biotekniska organismer.

Genom ändringarna har de vida blankettstraffbuden på kemikalieområdet (nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 21–23) kunnat upphävas. Paragrafen omfattar de straffvärda fallen av överträdelser av föreskrifter samt även de fall av befattningsmed kemikalier som strider mot säkerhetsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått som borde ha vidtagits men som det inte meddelats föreskrifter

om. I avsnitt 5.4.4 kommenteras vad som avses med försiktighetsmått och i avsnitt 5.4.5 vad som bör gälla vid överträdelse av klara och tydliga föreskrifter om förbud eller begränsningar. I det sist nämnda fallet bör överträdelsen i regel anses ha inneburit fara för skador på människor eller i miljön.

När straffbestämmelsen överfördes till miljöbalken ändrades den brottsliga gärningen från att som i lagen om kemiska produkter beskrivas som "hanterar eller importerar" till "tar befattning med". Begreppet hantering definieras i 14 kap. 4 § i balken. Hantering omfattar i stort sett all befattning som kan förekomma utom införsel eller utförsel.¹¹ Också den befattning som en handelsagent tar med huvudmannens produkter när han eller hon verkar för deras avsättning utgör hantering.¹² Befattning är således ett vidare begrepp än hantering och innefattar även införsel och utförsel.

Farerekvisitet har gjorts tydligare. För straffansvar räcker att s.k. abstrakt fara förelegat, dvs. det behöver inte visas att det förelegat en konkret risk i det enskilda fallet utan det räcker att omständigheterna varit sådana att det typiskt sett förelegat risk för skador.

Till andra stycket har inledningsvis förts två förbud som framgår direkt av balken, dels förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg, dels förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly. Dessa bestämmelser motsvarar nuvarande 29 kap. 8 § första stycket 19–20. Till andra stycket har även förts straffsanktionen av EG-förordningen avseende ozonnedbrytande ämnen som även den finns upptagen i nuvarande blankettstraffbudkatalog i 29 kap. 8 § (första stycket 26). Straffsanktioneringen av EG-förordningen förtydligas och avgränsas genom att de artiklar som straffsanktioneras anges. Vid sidan av miljöbalkens straffsanktion är bestämmelser i EG-förordningen även straffsanktionerade genom smugglingslagen.

För straffansvar enligt andra stycket fordras inte att det görs någon bedömning av om gärningen inneburit att människor eller miljön skadats eller att sådan risk förelegat. I dessa fall är det tillräckligt att konstatera att överträdelse har skett av bestämmelserna.

Straffbestämmelsen är även fortsättningsvis subsidiär till miljöbrottet i 1 §. Det framgår av tredje stycket första meningen. Har således ett ämne kommit ut i miljön så att skada genom förorening uppstått eller kunnat uppstå eller är det fråga om en förvaring som

¹¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 169.

¹² Prop. 1984/85:118 s. 41.

lett till föroreningsrisk aktualiseras i första hand ansvar enligt 1 § och inte för miljöfarlig kemikaliehantering.

I tredje stycket andra meningen undantas från straffbestämmelsens tillämpningsområde gärningar som avser klassificering, överlämnande av information och märkning såvitt avser kemiska produkter. Undantaget omfattar således inte varor och inte heller biotekniska organismer. För vissa personer, bl.a. tillverkare och importörer, är det som undantas straffsanktionerat genom förslaget till ny 6 §. För andra, t.ex. detaljhandlare, kan miljöstraffsavgift aktualiseras. Straffbestämmelser om kosmetiska och hygieniska produkter finns i förslaget till 9 § punkterna 4 och 5.

4 §

Genomgripande förändring föreslås både av bestämmelsens struktur och tillämpningsområde, se avsnitt 5.5. Det nuvarande första stycket ersätts av två stycken. Nuvarande andra stycket förs över till en ny paragraf, 4 a §, med brottsrubriceringen villkorsbrott, se avsnitt 5.6.

Genom bestämmelsen straffsanktioneras överträdelse av förprövningsplikter i balken eller enligt bestämmelser som huvudsakligen meddelats av regeringen med stöd av balken. I ett fall föreslår vi att anmälningsplikt som beslutats av annan än riksdag och regering straffsanktioneras. Det gäller punkten 4 som omfattar beslut av länsstyrelser i enskilda fall för miljörisikområde.

För straffansvar krävs både att rekvisiten i första stycket är uppfyllda och att verksamheten eller åtgärden som bedrivs kräver sådant beslut eller sådan anmälan som anges i någon av punkterna i andra stycket.

Andra stycket *punkt 1* gäller tillståndsplikt i s.k. Natura-2000 områden. Straffansvar skall inte gälla om tillstånd eller dispens lämnats enligt 9 eller 11-15. kap. Det gäller i dag enligt 29 kap. 4 § sista stycket. Ingen ändring är avsedd på denna punkt. Tanken bakom detta undantag är att om en verksamhet eller åtgärd skall prövas enligt någon av balkens övriga bestämmelser skall inom ramen för denna prövning även frågorna enligt 7 kap. 28 b § övervägas. En verksamhetsutövare bör inte försättas i en situation där hon eller han kan dömas till ansvar för otillåten miljöverksamhet till följd av att en prövningsmyndighet underlåtit att göra

en bedömning enligt 7 kap. 28 b §.¹³ Straffansvar enligt punkt 1 aktualiseras således i två fall. Det gäller dels vid verksamheter och åtgärder som inte alls omfattas av annan tillståndsplikt och som inte prövats enligt 7 kap. 28 a §, dels vid verksamheter som är prövningspliktiga till följd av regler i 9 eller 11–15 kap. men där varken prövning enligt 7 kap. 28 a § eller dessa andra prövningar gjorts.

Punkt 2. Föreskrifter om tillståndsplikt med stöd av 9 kap. 6 § finns för närvarande i 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Punkt 3. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.5.4. Där konstaterar vi att anmälningsskyldighet för s.k. C-verksamheter och efterbehandlingsåtgärder får anses ha stöd i 9 kap. 6 §. Med tanke på att det finns flera alternativa bemyndiganden i 9 kap. kan det t.ex. när det gäller bestämmelsen i 17 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd diskuteras om denna baseras på 9 kap. 6 eller 12 §. Vi menar att den bestämmelsen måste anses grundas på 12 §. För detta talar historiska skäl. Regeln fanns tidigare i hälsoskyddsförordningen och 9 kap. 12 § i balken motsvarar det tidigare bemyndigandet i hälsoskyddslagen. Dessutom föreskrivs i 17 § andra meningen förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att vidaredelegation kan ske till kommuner; det är endast möjligt att vidaredelegera med stöd av 9 kap. 12 § – inte 9 kap. 6 §. Underlåtenhet att göra anmälan av värmepumpar enligt 17 § i förordningen omfattas således inte av straffansvar i denna punkt eftersom den inte baseras på bemyndigandet i 9 kap. 6 §.

Punkt 4. För att 29 kap. 4 § i möjligaste mån skall omfatta samtliga straffsanktionerade förprövningsplikter har anmälningsskyldighet i miljöriskområde reglerats här. Överträdelser av andra föreskrifter i miljöriskområde straffsanktioneras i 29 kap. 8 § (se avsnitt 5.9.1 punkt 14). För närvarande finns inga miljöriskområden.

Punkt 5. Tillståndsplikt eller krav på godkännande av vattenverksamhet föreskrivs i 11 kap. 9, 13, 16 och 19 §§. Undantagsregler från tillståndsplikten finns i 11 kap. 11, 12, 15 och 16 §§. Att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk är tillståndspliktigt enligt 11 kap. 22 §. En sådan åtgärd är dock inte vattenverksamhet. Underlåtenhet att söka sådant tillstånd bör omfattas av straff.

Punkt 6. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.10.1 punkt 4.

¹³ Prop. 2000/01:111 s. 71.

Punkt 7. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.5.8.

Punkt 8. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.5.5.

Punkt 9. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.5.6. Vid avsiktlig utsättning skall själva handlandet att sätta ut en organism – växt, frö eller något annat – vara avsiktligt. Avsikten behöver inte vara att sätta ut just genetiskt modifierade organismer. Det är därför möjligt att av oaktsamhet begå ett brott som består av att avsiktligt sätta ut genetiskt modifierade organismer utan tillstånd. Den som av oaktsamhet blandar ihop genetiskt modifierade organismer för vilka det krävs tillstånd för utsättning, med organismer som inte är genetiskt modifierade och sätter ut (genom ett avsiktligt handlande) de modifierade organismerna utan att ha sökt tillstånd kan således fällas till ansvar.

Punkt 10. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.5.6.

Punkt 11. För närvarande finns inga regler om förhandsanmälan av nya ämnen meddelade av regeringen. Det som bör vara straffsanktionerat är de centrala reglerna i 6 kap. Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer.¹⁴ De bör föras in i regeringens förordning om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Punkt 12. I 14-16 §§ förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer finns bestämmelser om tillståndsplikt meddelade med stöd av 14 kap. 12 §.

Punkt 13. Krav på godkännande av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel följer direkt av 14 kap. 13 §.

Punkt 14. Tillståndsplikt för användning av bekämpningsmedel har föreskrivits av regeringen i 14 § förordningen om bekämpningsmedel. Det är bekämpningsmedel i klass 1 enligt 11 § i samma förordning som omfattas av tillståndskrav.

Punkt 15. Bestämmelserna om tillstånd till transport av avfall är kommenterade i avsnitt 5.5.7.

Punkt 16. Regeringens tillåtlighetsprövning kan krävas antingen enligt 17 kap. 1 § där prövning är obligatoriskt för vissa verksamheter, eller efter beslut om förbehåll enligt 17 kap. 3 eller 4 §§.

Tredje stycket innebär att bestämmelsen inte skall tillämpas om ansvar för miljöbrott kan dömas ut. Om någon vidtar en åtgärd eller startar eller bedriver en verksamhet som omfattas av förprövningsplikt enligt denna bestämmelse och förfarandet också

¹⁴ KIFS 1998:8.

kan utgöra miljöbrott skall således inte dömas till ansvar för otillåten miljöverksamhet. Har någon brutit mot förprövningsplikten bör det regelmässigt beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av miljöbrottet.¹⁵

4 a §

Paragrafen är ny och kommenteras i avsnitt 5.6. Innehållet motsvaras huvudsakligen av nuvarande 4 § andra stycket. Bestämmelsen omfattar villkor och utvidgas till att även gälla ”liknande bestämmelser”. Dessutom införs straffansvar även för överträdelse av villkor och liknande bestämmelser som meddelats i samband med lagligförklaring.

Tillämpningsområdet för denna bestämmelse är vidare än tillämpningsområdet för 4 §. Ansvaret i 4 a § gäller överträdelse av villkor och liknande bestämmelser som fastställts i samband med alla typer av prövningar av tillåtlighetsfrågor, tillstånd, lagligförklaringar, godkännanden och dispenser till följd av bestämmelser i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av den. I 4 § har tillämpningsområdet begränsats till att endast omfatta överträdelse av vissa särskilt angivna centrala förprövningsskyldigheter.

Vid utformningen av lagtexten bör en ändring ske så att det klart framgår att även andra typer av krav än sådana som kallas ”villkor” omfattas. Ett relativt enkelt sätt att åstadkomma den eftersträvade ändringen kan synas vara att lägga till orden ”och andra föreskrifter” efter ordet villkor. Sådana formuleringar förekommer i den lagstiftning som ersattes av miljöbalken, t.ex. vattenlagen och miljöskyddslagen.¹⁶ En sådan lösning skulle dock skapa problem av andra slag. Vi har i avsnitt 4.2.8 konstaterat att begreppet ”föreskrift” förekommer i olika betydelser på olika ställen i miljöbalken. Föreskrift kan antingen betyda regel eller generell norm så som det gör i bland annat regeringsformen, eller bestämmelse i ett beslut i enskilt fall. En sådan tvetydighet ökar risken för missförstånd och bör undvikas. Vi förespråkar att föreskrift i möjligaste mån reserveras för att användas för att beskriva generella normer. Det är särskilt angeläget att begreppet i straffkapitlet har en klar och entydig betydelse.

¹⁵ Se avsnitt 5.1.7.

¹⁶ Se avsnitt 5.6.1.

Med lagligförklaring avses en dom som tillåter en verksamhet eller anläggning som meddelats efter prövning enligt 17 § lagen om införande av miljöbalken, 4 kap. 5 § vattenlagen eller 2 kap. 25 § äldre vattenlagen.

Straffbestämmelsen omfattar både villkor eller andra liknande bestämmelser som fastställts vid en första prövning av en verksamhet och sådana som meddelats vid en omprövning. Även sådana villkor som fastställts av tillsynsmyndigheter efter delegation av tillståndsmyndigheten omfattas av straffbestämmelsen. De måste anses ha meddelats i samband med tillstånd.

Villkor meddelas inte för anmälningspliktig verksamhet. Där-
emot kan en anmälan leda till att en tillsynsmyndighet utfärdar ett föreläggande. Skyldigheten att följa förelägganden är inte straffsanktionerade.¹⁷

5 §

Genomgripande förändringar föreslås både av bestämmelsens struktur och innehåll, se avsnitt 5.7. Det nuvarande första stycket ersätts av två stycken. Tillämpningsområdet snävas in väsentligt. Nuvarande andra stycket blir med vissa förändringar ett nytt tredje stycke.

Genom första och andra styckena straffsanktioneras överträdelse av vissa angivna skyldigheter att lämna uppgifter till myndigheter. Kriterierna för urvalet av uppgiftsskyldigheter behandlas i avsnitt 5.7.3.

Det kan diskuteras om det i straffbestämmelsen bör göras en hänvisning till de bakomliggande bestämmelser där skyldigheten regleras. En fördel med en sådan koppling är att ändringar i den bakomliggande föreskriften med automatik även ändrar den straffrättsliga skyldigheten. Om inte denna konstruktion väljs kan den bakomliggande skyldigheten avskaffas eller inskränkas utan att straffbestämmelsen ändras och då kommer straffregeln att medföra att skyldigheten enligt straffregeln är mer långtgående än vad som avsetts. Av bl.a. det skälet bör självständiga straffbestämmelser endast tillskapas för förpliktelser som kan förväntas gälla under lång tid. Vi bedömer att samtliga de skyldigheter som anges i andra stycket kommer att gälla länge.

Andra stycket punkt 1 omfattar skyldighet att lämna underrättelse om förorenade områden. Skyldigheten är definierad på lagnivå och

¹⁷ Se avsnitt 4.2.9.

det finns ingen anledning att göra en annan avgränsning i straffbestämmelsen. Det är väsentligt att den straffrättsliga tolkningen av skyldigheten inte blir en annan än tolkningen av den bakomliggande regleringen i 10 kap. 9 §. Det är därför motiverat att göra en hänvisning till den bakomliggande regleringen.

Punkt 2 gäller den som fått eller sökt tillstånd till avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön eller till utsläppande av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer på marknaden. Den gäller också den som bedriver verksamhet med innesluten användning av genetiskt modifierade organismer. I dag finns för sådana verksamheter i 2 kap. 15 § och 3 kap. 33 § förordningen om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön respektive i 21 § förordningen om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, krav på underrättelse till myndigheter om nya uppgifter kommer fram som kan påverka riskbedömningen. För närvarande kan inte alla risker med användning av genetiskt modifierade organismer fullständigt överblickas. Det är därför angeläget att nya uppgifter som kan påverka riskbedömningar av användning av sådana organismer kommer till myndigheternas kännedom. Dessa uppgiftsskyldigheter bör därför vara straffsanktionerade. För att tydligt ange i vilka situationer som straff skall kunna bli aktuellt krävs en relativt omfattande brottsbeskrivning. Det finns ingen anledning att dessutom hänvisa till det bemyndigande som de bakomliggande bestämmelserna baseras på. Straffbestämmelsen är därför självständig på så sätt att den inte förutsätter att några föreskrifter har meddelats.

Punkt 3 omfattar anmälan av produkter till produktregister för kemiska produkter och biotekniska organismer. Det finns för närvarande två sådana register, dels Kemikalieinspektionens produktregister som regleras i 10 och 11 §§ i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer, dels Läkemiddelsverkets produktregister för kosmetiska och hygieniska produkter som regleras i 7 § förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter. Dessa anmälningar föranleder inte någon förprovning; anmälan leder inte till någon särskild provning av produkterna utan syftar till att skapa ett underlag för tillsynsmyndigheternas verksamhet. Det är alltså fråga om en ren uppgiftsskyldighet och inte om någon förprovning till skillnad från de anmälningar som omfattas av 29 kap. 4 §. Dessa uppgiftsskyldigheter hör därför hemma i 29 kap. 5 §.

Uppgiftslämnandet är en viktig förutsättning för att tillsynsmyndigheterna skall kunna bedriva sitt arbete. Det finns därför anledning att straffsanktionera underlåtenhet att göra anmälan av produkter till dessa register. Regleringen i förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter består huvudsakligen av en vidaredelegation. Det är tveksamt om regeringen genom nuvarande reglering kan anses ha utfärdat tillräckligt tydliga regler om anmälningsplikt för att de skall vara straffsanktionerade. För att det inte skall råda något tvivel om att straffansvar gäller bör en del av de regler om anmälan till produktregister som i dag återfinns i Läkemedelsverkets föreskrifter föras in i förordningen.

Punkt 4 gäller kemiska produkter och biotekniska organismer. Skyldigheten är definierad i 14 kap. 23 § och det finns ingen anledning att göra en annan avgränsning i straffbestämmelsen. Det är väsentligt att den straffrättsliga tolkningen av skyldigheten inte blir en annan än tolkningen av den bakomliggande regleringen. Det är därför motiverat att göra en hänvisning till den bakomliggande regleringen.

Punkt 5 omfattar krav på underrättelse vid driftsstörningar och liknande händelser. I dag finns krav på underrättelse till myndigheter vid sådana situationer i 6 § andra stycket egenkontrollförordningen. När det gäller genetiskt modifierade organismer gäller dessutom enligt 34 § förordningen om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer att respektive tillsynsmyndighet kan utfärda föreskrifter om skyldighet att i händelse av olycka meddela tillsynsmyndigheten. Sådana regler har utfärdats av de flesta centrala verk med föreskrifter på området.

I förhållande till egenkontrollförordningens bestämmelser bör straffbestämmelsens tillämpningsområde vara mer begränsat. Inskränkningar görs både när det gäller vilka verksamheter som omfattas och vilka händelser som det skall lämnas underrättelse om. Av de verksamheter och åtgärder som omfattas av bestämmelserna i 9 respektive 12 kap. är det främst s.k. A-, B- och C-verksamheter och täkter som bör omfattas. I avsnitt 5.5.4 diskuteras vilka bestämmelser som meddelats med stöd av 9 kap. 6 §. Vi har i tidigare betänkande föreslagit att bestämmelserna om täkter skall föras över från 12 kap. till 9 kap.¹⁸ Om detta genomförs bör hänvisningen till 12 kap. 1 § strykas. Samtliga tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter i 11, 13 och 14 kap. bör ingå.

¹⁸ Se SOU 2003:124 s. 217.

Vidare bör underrättelseskyldighet endast föreligga för driftsstörning eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen i 6 § andra stycket egenkontrollförordningen är mer långtgående och kräver underrättelse när driftsstörningen eller den liknande händelsen kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön. Driftsstörning eller liknande händelse är när det gäller innesluten användning av genetiskt modifierade organismer framför allt oplanerade utsläpp.

Eftersom vi funnit anledning att inskränka det straffrättsliga området i förhållande till den bakomliggande regleringen skulle det kunna uppstå oklarheter om hänvisningar till denna gjordes. Av det skälet bör inte någon hänvisning till föreskrifter ske i punkten 5.

Tredje stycket kommenteras i avsnitt 5.7.4 – 5.7.6.

6 §

Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.8. Tillämpningsområdet snävas in i förhållande till den nuvarande lydelsen till att omfatta endast förfaranden som rör kemiska produkter.¹⁹ Vi bedömer att kriminaliseringen i denna bestämmelse ligger väl i linje med de tankar som finns inom EU:s nya kemikaliepolitik (REACH, se avsnitt 5.4.1)

Kretsen av subjekt avgränsas i förhållande till dagens bestämmelse. Punkterna 1–3 gäller den som tillverkar kemiska produkter eller för sådana produkter in till eller ut från Sverige. Punkten 4 gäller den som exporterar kemiska produkter som är klassificerade som farliga, dvs. sådana som anges i 14 kap. 8 b respektive 8 c §§. Med exporterar avses att föra produkter till länder utanför EU.

När det gäller skyldigheterna enligt punkterna 2 och 3 finns anledning att inkludera även en annan grupp av ansvariga. Det är vanligt att aktörer köper produkter inom EU, packar om dem och säljer dem vidare i eget namn utan att det framgår att någon annan tillverkat varorna eller importerat dem – dvs. fört in dem från tredje land utanför EU. I 1 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer jämföras dessa s.k. namnändrare med tillverkare. Det är rimligt att även dessa namnändrare får ta på sig ansvaret för att lämna säkerhetsdatablad och att märkning är korrekt. Straffbestämmelserna i punkterna 2 och 3 omfattar således

¹⁹ Kosmetiska och hygieniska produkter är i och för sig kemiska produkter men omfattas av förslaget till 9 § punkterna 4 och 5.

dem som packar om eller märker om en produkt, avlägsnar den ursprungliga tillverkarens eller importörens namn och säljer den vidare i eget namn. Detta föreskrivs i sista stycket. Namnändrarna kan undvika straffansvaret genom att i stället förse produkterna med uppgift om tillverkare eller importör.

Punkt 1 omfattar krav på klassificering. Av artikel 4 i de båda direktiven 67/548/EEG, det s.k. ämnesdirektivet, och 1999/45/EG, det s.k. preparatdirektivet, framgår att medlemsstaterna skall införa skyldighet att klassificera sådana produkter (ämnen och beredningar) som omnämns i 14 kap. 8 b och 8 c §§. Bestämmelser om klassificering för sådana produkter har, såvitt gäller hälso- och miljöfarliga egenskaper, införts i svensk rätt genom 6 § Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter²⁰. Hänvisningen till 14 kap. 8 b och 8 c §§ avser endast de produkter som anges där. Dessa produkter omfattas av krav på klassificering. Det förefaller inte nödvändigt att straffbestämmelsen skall innehålla de relativt långa hänvisningar till EG-direktiv som finns i 14 kap. 8 b och 8 c §§.

Straffansvar föreligger t.ex. om en produkt som borde ha klassificerats inte har klassificerats alls eller om den fått en alltför lindrig klassificering. Det straffvärda är att klassificera felaktigt så att det leder till en underskattning av produktens farliga egenskaper. Att klassificera för strängt omfattas inte av straffansvar.

Punkt 2 avser skyldigheten att förse yrkesmässiga användare med säkerhetsdatablad (även kallade varuinformationsblad). Sådan skyldighet följer för närvarande av 4 kap. 2 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer. Straffbestämmelsen omfattar dels underlåtenhet att lämna säkerhetsdatablad, dels lämnande av oriktiga uppgifter i sådana blad. Vi har i avsnitt 5.7.4 diskuterat vad som skall anses vara en oriktig uppgift. Samma synsätt bör gälla för 6 §. Även en utelämnad uppgift kan således vara en oriktig uppgift. Att lämna säkerhetsdatablad på fel språk får även anses vara en oriktig uppgift och omfattas därför av straffansvar.

Punkt 3 gäller vissa krav på märkning av kemiska produkter. Skyldighet att märka kemiska produkter med farosymbol, farobeteckning och riskfras föreskrivs för närvarande, såvitt gäller hälso- och miljöfarliga egenskaper, i 9 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter.

²⁰ KIFS 1994:12.

Krav på kännbar varningsmärkning föreskrivs i 3 kap. 4 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer. Se nedan under punkt 4 om regleringen av märkningskrav i EG-direktiv.

Märkningen skall vara tydlig. Om märkningen sker bristfälligt, t.ex. genom att symboler eller information göms undan i annan märkningstext, görs svåräst eller på annat sätt mindre iögonfallande kan det vara så att märkningskravet inte kan anses uppfyllt. Straffansvar kan då aktualiseras.

Punkt 4 gäller de bestämmelser i EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier som föreskriver märkning och lämnande av säkerhetsdatablad vid export. Genom artikel 16.1 respektive 16.3 föreskrivs skyldighet för den som exporterar kemikalier till tredje land att märka och lämna säkerhetsdatablad i samma omfattning som gäller inom gemenskapen. Dessa skyldigheter är viktiga och bör vara straffsanktionerade. Straffbestämmelsen om förpliktelser att märka produkter som exporteras utanför EU bör omfatta samma skyldigheter som gäller enligt punkterna 2 och 3, dvs. märkning med farosymbol, farobeteckning, riskfras och kännbar varningsmärkning.

Av artikel 16.1 i EG-förordningen följer även skyldighet att i andra avseenden utforma förpackningar i enlighet med gemenskapslagstiftningens krav. Underlåtenhet att fullgöra sådana skyldigheter kan när det gäller produkter som cirkulerar inom EU omfattas av straffansvar enligt 29 kap. 3 § (se avsnitt 5.4.4). Det bör gälla även produkter som exporteras och sådan underlåtenhet regleras därför inte i denna straffbestämmelse.

I artikel 16.1 i EG-förordningen hänvisas till fyra direktiv. Förpliktelser för medlemsstaterna att införa regler om märkning med farosymbol, farobeteckning och riskfras framgår av artikel 23 i ämnesdirektivet och artikel 10 i preparatdirektivet. Kännbar varningsmärkning regleras i artikel 22 i ämnesdirektivet respektive artikel 9 i preparatdirektivet. Fr.o.m. den 31 juli 2004 skall sådana förpliktelser vara införda i svensk rätt också för växtskyddsmedel (direktivet 91/414/EEG) och för biocidprodukter (direktivet 98/8/EG). När det gäller krav på märkning med farosymboler, farobeteckningar, riskfraser och kännbar varningsmärkning gäller därefter samma krav på kemiska bekämpningsmedel som för kemiska produkter i allmänhet.

I artikel 16.3 i EG-förordningen hänvisas till direktiv 91/155/EEG. Krav på medlemsstaterna att införa den grundläggande skyldigheten att lämna säkerhetsdatablad regleras i artikel 1 i detta direktiv.

När det gäller vad som skall betraktas som oriktig uppgift vid lämnande av säkerhetsdatablad hänvisas till punkt 2 ovan.

För straffansvar krävs dessutom att åtgärden eller underlåtenheten varit ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas. Det krävs alltså inte att någon faktiskt blivit vilseledd i det enskilda fallet, utan det är tillräckligt att bedömningen typiskt sett försvårats i de angivna hänseendena. Det gäller redan i dag.²¹ Att lämna över ett säkerhetsdatablad där viktiga uppgifter om risker för människors hälsa eller miljön utelämnats omfattas av straff. Om säkerhetsdatabladet däremot innehåller felaktigheter vilka saknar betydelse för en sådan bedömning, faller det alltså utanför det straffbara området. Det straffvärda är att lämna uppgifter som kan leda till en undervärdering av riskerna med en produkt. Att lämna uppgifter som kan leda till att riskerna övervärderas omfattas inte av straffansvar.

Straffbestämmelsen har när det gäller krav på märkning begränsats avsevärt i förhållande till dagens bestämmelse. De preciserade skyldigheter som alltså är straffsanktionerade är sådana att de typiskt sett försvårar bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas om de åsidosätts.

8 §

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 5.9.

Första stycket

Punkt 1. Vi föreslår ingen ändring.

Punkt 2 motsvaras i dag av 8 § första stycket 6. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.9.1. punkt 6.

Punkt 3 motsvaras i dag av 8 § första stycket 13. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.9.1. punkt 13.

Punkt 4 motsvaras i dag av 8 § första stycket 14. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.9 1. punkt 14.

Punkt 5 motsvaras i dag av 8 § första stycket 15. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.9.1. punkt 15. Vi föreslår ingen ändring.

Punkt 6 motsvaras i dag av 8 § första stycket 17. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.5.5 och 5.9 1. punkt 17.

²¹ Se prop. 1997/98 del 2 s. 308.

Punkt 7 motsvaras i dag av 8 § första stycket 18. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.8.7 och 5.9.1, punkt 18. Den nuvarande straffbestämmelsen synes hänvisa till fel bemyndigande när det gäller utredningsskyldighet. Detta rättas till i förslaget.

Punkt 8 motsvaras i dag av 8 § första stycket 24. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.9.1, punkt 24. Vi föreslår ingen ändring.

Punkt 9 är ny i 8 §. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i dag i 9 § första stycket 10. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.10.1, punkt 10.

Ändringarna i andra och tredje styckena avser i huvudsak hänvisningar som ändras till följd av tidigare angivna ändringsförslag.

9 §

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 5.10.

Punkt 1. Bestämmelsen har i dag en motsvarighet i 9 § första stycket 11. Regelns tillämpningsområde har dock begränsats. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.3.7 och 5.10.1, punkt 11.

Punkt 2. En straffbestämmelse om överträdelse av föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 12 § finns i dag i 9 § första stycket 3. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.10.1, punkt 3. Föreskrifter om tomgångskörning kan meddelas av kommunen med stöd av 40 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. När det gäller gatumusik kan enligt dagens reglering endast beslut i enskilda fall meddelas.²² Inget hindrar dock att straffbestämmelsen utformas så att även eventuella framtida generella föreskrifter om gatumusik kan täckas av straffsanktioneringen.

Punkt 3. En straffbestämmelse om överträdelse av föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § finns i dag i 9 § första stycket 6. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.10.1, punkt 6.

Punkterna 4 - 5 är nya. De kommenteras i avsnitt 5.10.2.

Punkt 6 motsvaras i dag av 9 § första stycket 7. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.10.1, punkt 7.

Punkt 7 motsvaras i dag av 9 § första stycket 8. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.10.1, punkt 8.

²² Se 40 § sista stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Frågan i vad mån beslut om gatumusik utgjorde beslut i enskilt fall har prövats i RÅ 1986 ref. 108.

11 §

Ändringar har gjorts i första och fjärde styckena. De kommenteras i avsnitt 5.11. Ändringarna i *första stycket* innebär att det i färre straffbestämmelser i 29 kap. görs undantag för ringa fall. Således skall inte längre ringa fall av otillåten miljöverksamhet enligt 4 § vara undantaget från straffansvar. Det hänger samman med att denna straffbestämmelse ändrats så att den omfattar riktigt straffvärda överträdelse av förprövningsplikter. På samma sätt förhåller det sig med uppgiftsskyldigheterna i 5 § första och andra styckena och skyldigheterna att klassificera och märka kemiska produkter m.m. i 6 §. De gärningar som förblir straffsanktionerade i dessa bestämmelser har sådant straffvärde och är av sådan art att det inte finns anledning att undanta ringa fall från det straffbara området. Ringa fall av villkorsbrott (4 a §) och oriktiga uppgifter (5 § tredje stycket) undantas dock även fortsättningsvis från straffansvar. Till skillnad från tidigare regleras i paragrafen även undantaget avseende ringa fall av miljöbrott. Detta kommenteras i avsnitt 5.1.6.

Ett förtydligande tillägg till ledning för ringabedömningen har gjorts i andra meningen i första stycket (jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 530). Bedömningen av om gärningen varit av ringa betydelse skall således ske i förhållande till det primära skyddsobjektet i straffbestämmelsen. Om den aktuella straffbestämmelsen är primärt avsedd att skydda kontrollsystemet är det gärningens betydelse för kontrollen som bör vara avgörande, inte huruvida gärningen inneburit skada eller risk för skada på människors hälsa eller miljön. Den som t.ex. åsidosätter villkor om skyldighet att dokumentera eller föra dagbok eller journal bör inte undgå ansvar av den anledningen att den bristande dokumentationen i sig inte har inneburit några risker för miljön. Har dokumentationen haft mer än försumbar betydelse för kontrollen av verksamheten är gärningen inte att anse som ringa.

Förslagen innebär inga ändringar i *andra stycket*. Till följd av de avgränsningar som gjorts i straffbestämmelserna har dock det område som överlappar smugglingslagens bestämmelser blivit mindre. I urvalet av artiklar i EG-förordningarna som straffsanktioneras genom miljöbalken har inte tagits med sådana som avser införsel/import eller utförsel/export. Likaså har import eller export i strid med föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § utelämnats från straffbestämmelsen i 2 b §.

Några ändringar har heller inte gjorts i *tredje stycket*. I detta stycke regleras förhållandet till vite. Straffbestämmelserna skall inte tillämpas på en gärning som också innebär att ett vitesföreläggande har överträtts. Har tillsynsmyndigheten utfärdat ett vitesföreläggande kan alltså inte dömas till straff för överträdelser som omfattas av vitesförelägandet. Tillsynsmyndigheten kan således på detta sätt påverka om straffreglerna i ett enskilt fall kan användas.

Det föreslås att åtalsprövningsregeln i *fjärde stycket* utvidgas till att även omfatta gärningar som avses i 1–3 §§. Om miljöstraffavgift kan utgå för en gärning som omfattas av dessa straffbestämmelser men som inte bedöms leda till annan påföljd än böter, skall åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Ett exempel där åtalsprövningsregeln kan komma att aktualiseras i förhållande till någon av dessa paragrafer är överträdelser av kemikalieföreskrifter om barnskyddande förslutningar. Sådana överträdelser omfattas av straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 §. För tillverkare, importörer och exportörer kan det vara befogat med straffansvar. I detaljhandelsledet finns emellertid skäl som talar för att miljöstraffavgift som huvudregel bör utgöra en tillräcklig sanktion (se avsnitt 3.8.3). Här blir åtalsprövningsregeln och tillämpningen av denna av avgörande betydelse.

12–14 §§

Paragraferna är oförändrade i sak. Hänvisningarna till andra paragrafer har ändrats till följd av ovan redovisade ändringar.

30 kap. Miljöstraffavgifter

1 §

I *första stycket* har begränsningen till näringsidkare utgått. Denna ändring kommenteras i avsnitt 3.5. Vidare har i punkten 1 utvidgningar gjorts som möjliggör att miljöstraffavgift föreskrivs för överträdelser av dels föreskrifter i balken, dels bestämmelser i EG-förordningar (se avsnitt 3.3).

Ändringarna i *andra stycket* innebär ett visst utvidgat utrymme för att befria någon från att betala miljöstraffavgift trots att en avgiftsgrundande överträdelse begåtts. För det första har meningen om att miljöstraffavgift skall tas ut även om överträdelserna inte

har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet tagits bort. Därigenom tydliggörs att även omständigheter som är hänförliga till den betalningsskyldiges person, den s.k. subjektiva sidan, kan komma att få betydelse för frågan om sanktionsavgift skall utgå. Det betyder dock inte att det krävs att uppsåt eller oaktsamhet föreligger för att avgift skall kunna tas ut. För det andra ändras rekvisitet "uppenbart oskäligt" till "särskilda skäl". Ändringen har behandlats i avsnitt 3.6 där även exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl lämnats. Av motiven till ändringen och de exempel som ges framgår att det inte är fråga om någon större utvidgning av utrymmet för att befria någon från betalningsansvar för miljösktionsavgift.

4 §

Ändringen är en följd av att även andra än näringsidkare skall kunna påföras miljösktionsavgift. I samtliga fall då beslut fattats om miljösktionsavgift skall delgivning ske med den som enligt beslutet skall betala.

5 §

Ändringarna, som kommenteras i avsnitt 3.7, innebär att den betalningsskyldige måste ha delgivits beslutet om miljösktionsavgift för att verkställighet skall kunna ske, dvs. för att avgiftsbeloppet skall kunna drivas in.

Övergångsbestämmelser

Av principen om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning följer att överträdelser som begåtts innan en straffbestämmelse trätt i kraft inte skall omfattas av straffansvar. Även vissa överträdelser som begås efter det att en ändring av straffbestämmelsen om villkorsbrott, 29 kap. 4 a §, trätt i kraft bör vara straffria. Det handlar om överträdelser av provisoriska föreskrifter eller andra bestämmelser vilka beslutats under den period då det var straffritt att bryta mot dessa. Däremot bör överträdelser som sker efter en ändring av straffbestämmelsen och som avser provisoriska föreskrifter eller andra beslut som meddelats enligt den lagstiftning som gällde innan

balken trädde i kraft, och som under en period varit straffria, återigen omfattas av straffansvar. För den senare gruppen föreslås således en ”återkriminalisering”. Motsvarande bör gälla för villkor som meddelats i samband med lagligförklaring.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer av Eva Hallström (mp)

med anledning av kapitel 3 Miljösanktionsavgifter

Jag anser att både miljösanktionsavgift och straff skall kunna följa på en överträdelse. Sådana dubbla sanktioner förekommer även i beskattningssystemet utan att medföra några problem. Jag anser därför att miljösanktionsavgift bör finnas kvar för samtliga överträdelser i bilaga 3 C och D.

Sanktionsavgifter anges ofta ha en större avskräckande effekt än bötesstraff eftersom den ekonomiska sanktionen i regel är beloppsmässigt högre än bötesstraffet. Det kan emellertid inte förutsättas att den avskräckande effekten enbart är att hänföra till den ekonomiska sanktionen. Domstolsförandet i en brottmålsprocess utgör också en avskräckande faktor. Det är troligt att man inte ser det lika allvarligt att riskera en sanktionsavgift som att riskera en straffrättslig påföljd.

När ett beteende sanktioneras med avgift är därför risken större att detta är en avgift som man inom ett företag kalkylerar med genom att kostnaden för avgiften ställs mot vinsten med ett rättsstridigt handlande. Det kan med andra ord vara lönsamt att betala en sanktionsavgift samtidigt som ingen personligen misskrediteras.

Därför bör miljösanktionsavgiften differentieras och kopplas till företagets omsättning eller annan relevant faktor som står i paritet med företagets betalningsförmåga.

med anledning av kapitel 5 Straff – de särskilda straffstadgandena

Straffsanktioner skall vara utformade för att straffa ett i samhällets mening felaktigt beteende. Felaktigt beteende inom miljöområdet har den som inte vidtar möjliga/rimliga åtgärder för att förhindra

miljöskada samt den som orsakar miljöskada. Det är brister på förebyggande åtgärder som är viktiga att straffsanktionera.

Alltför många ändringar i förslaget ger fel signaler. Problemet i dag är inte att alltför mycket är kriminaliserat utan snarare att man kan begå miljöbrott och komma undan med det.

Den förändring det innebär för 29 kap. 1 § att undantaget för ringa fall sker genom en hänvisning till 11 § är olycklig. Den tidigare formuleringen har tolkats så att den haft bäring på föreningen. Förslagets formulering kan däremot tolkas som om det gäller hela gärningen. Om möjligheten att anse brottet som ringa utökas, medför detta en försvagning av miljöskyddet.

Kommittén anför delvis formella juridiska skäl för att reglerna om brott mot områdesskyddsbestämmelser behöver konstrueras på ett nytt sätt. Om majoritetens farhågor rörande den nuvarande konstruktionens förhållande till grundlagens regler om fängelsestraff stämmer är naturligtvis en ny konstruktion nödvändig. Den av majoriteten föreslagna konstruktionen innebär dock en avkriminalisering av vissa brott mot områdesskyddsföreskrifter. För att i möjligaste mån undvika en avkriminalisering och för att undvika att områdesskyddsföreskrifter ska bli helt tandlösa kan den av majoriteten föreslagna konstruktionen gälla för en brottsbeskrivning med fängelse i straffskalan. Samtidigt kan den typ av regler som i dag gäller för brott mot områdesskyddsbestämmelser även fortsättningsvis gälla, men då vara konstruerade som brottsbeskrivningar med endast böter i straffskalan. På så sätt sker en så försiktig uppmjukning av straffbestämmelserna som möjligt när det gäller områdesskyddsbestämmelserna.

En utökning av åtalsprövningsregelns (29 kap. 11 § fjärde stycket) tillämpningsområde till att även gälla 29 kap. 1–3 §§ är inte nödvändig eller önskvärd.

Reservation av Roger Tiefensee (c)

med anledning av kapitel 3 Miljöanktionsavgifter

Centerpartiet har under lång tid drivit på för att förändra miljöbalkens sanktionssystem. Det är därför med stor tillfredsställelse jag nu kan konstatera att en majoritet av Miljöbalkskommitténs ledamöter ställt sig bakom förändringar som innebär att dagens dubbelbestraffning där vissa överträdelser kan medföra både straff

– fängelse eller böter – och miljöstraffavgift i princip försvinner helt och hållet. Straff reserveras för mer allvarliga överträdelser medan miljöstraffavgifter används för sådana som är mindre allvarliga. Även efter denna uppdelning kommer dock systemet med miljöstraffavgift att spänna från stort till smått både när det gäller typ av överträdelser och avgifternas storlek. Jag anser därför att de miljöstraffavgifter som enbart riktar sig mot att rapportera eller annan typ av uppgiftslämnande till tillsynsmyndigheter kommit in för sent ska kallas för och betraktas som en ”förseningsavgift”.

Särskilt yttrande av Lars Lindblad (m) och Roger Tiefensee (c)

med anledning av kapitel 9 Förslag till utformning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Redan vid miljöbalkens tillkomst var det känt att lagstiftningen inte klarade av att hantera motsättningarna mellan miljölagstiftningen och grundlagen när det gäller äganderätten och miljöskyddet. Vi anser att det är djupt otillfredsställande att dessa oklarheter ännu inte klarats ut. Det är därför nödvändigt att ett förtydligande av lagstiftningen sker med syfte att ge äganderätten ett mycket starkt skydd – samtidigt som det inte förhindrar åtgärder som är motiverade för att skydda miljön. Att förtydliga förhållandet mellan äganderätt och miljöskydd ligger dock utanför Miljöbalkskommitténs nuvarande uppdrag. I samband med att kommittén nu föreslår att en ny hänsynsregel för biologisk mångfald införs är det dock angeläget att göra ett förtydligande. Den nya hänsynsregeln skall inte leda till villkor eller föreskrifter som innebär att pågående markanvändning för jord- och skogsbruk avsevärt försvåras.

Särskilt yttrande av Eva Hallström (mp)

med anledning av kapitel 9 Förslag till utformning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Kommittén föreslår att det införs en ny allmän hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden. Jag ser detta som ett förtydligande av skyddet för den biologiska mångfalden för hela miljöbalkens område. Det är emellertid viktigt att jord- och skogsbruk inte undantas från tillämpningen av den nya regeln. Det är

också viktigt att denna allmänna hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden tillämpas vid prövning av täkter på likartat sätt som tidigare skrivning i miljöbalken. Regeln om artskydd fungerar som en frånstyrande regel rörande en viss plats.

Särskilt yttrande av Willy Söderdahl (v)

med anledning av kapitel 9 Förslag till utformning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Kommittén föreslår att det införs en ny allmän hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden. Jag ser detta som ett förtydligande av skyddet för den biologiska mångfalden för hela miljöbalkens område. Det är viktigt att jord- och skogsbruk inte undantas från tillämpningen av den nya regeln.

Kommittédirektiv

Miljöbalken – uppföljning och reformbehov



Dir. 1999:109

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer.

Kommittén skall ägna särskilt intresse åt följande frågor:

- tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler hos domstolar och myndigheter,
- frågan om hur 3 och 4 kap. miljöbalken skall integreras med hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken,
- miljökvalitetsnormernas betydelse för miljöarbetet samt normernas tillämpningsområden,
- miljökonsekvensbeskrivningar, förfarandet och erfarenheter när det gäller frågan om hur regelverket fungerar samt kvaliteten på konsekvensbeskrivningarna,
- prövningsordningen och andra regler för mål om tillstånd enligt miljöbalken,
- kostnadsmässiga konsekvenser av miljöbalkens tillämpning för de tillståndssökande och andra inblandade,
- tillsynens effektivitet samt dess förhållande till de standardiserade miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001,
- avgiftssystemet och gränsdragningen mellan skatt och avgift vid myndighetsutövning som rör ett kollektiv,
- miljö sanktionssystemet, dess effektivitet och samspel med andra myndighetsingripanden,

- utformningen av bestämmelserna om miljöbrott m.m. i 29 kap. miljöbalken och behovet av andra åtgärder för ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kommittén skall redovisa kostnader och andra konsekvenser och förslag till finansiering av sina förslag samt hur förslagen förhåller sig till gällande EG-rätt.

Bakgrund

Miljöbalken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Genom sin utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya övergripande instrument, som t.ex. miljökvalitetsnormer, skapar den större förutsättningar för att lagstiftningen används som ett verktyg som styr miljöarbetet mot uppsatta miljömål. Miljöbalken innebär således en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och skall användas bl.a. för att genomföra de miljökvalitets mål som bygger på propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU:6, rskr. 1998/99:183).

En omfattande inledande utbildning om miljömålen och den nya miljölagstiftningen genomförs för närvarande (dir. 1997:110) av Kommittén för Miljöbalksutbildningen (M 1997:03). Även efter denna första utbildning kommer anställda hos myndigheter, kommuner och företag att få återkommande utbildning och information.

Utbildningarna skall inte bara ge kunskap utan också skapa ett brett forum för diskussion om miljöbalkens tillämpning och effektivitet. I propositionen om Miljöbalk (prop. 1997/98:45) betonar regeringen att det finns ett behov av att både utvärdera tillämpningen av miljöbalken och överväga vilka reformbehov tillämpningen kan leda till.

En fortsatt reformering av miljölagstiftningen

Miljöbalken kan tillämpas på alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse för människors hälsa och miljön. Genom sitt breda tillämpningsområde skall balken bidra till att de beslut som fattas både av myndigheter och enskilda främjar en

ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Det är naturligt att ett nytt lagverk av miljöbalkens omfattning med ett tillämpningsområde som rör alla samhällets sektorer ger upphov till nya frågor. Den snabba samhällsutvecklingen liksom erfarenheterna av miljöbalkens tillämpning kommer att medföra att bestämmelser som nu ingår i miljöbalken måste följas upp och vid behov ändras eller kompletteras. Ytterligare ett starkt motiv för det är de förändringar som följer av vårt medlemskap i EU.

I propositionen Miljöbalk (prop. 1997/98:45) aviserade regeringen därför att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle tillsättas för att följa tillämpningen av miljöbalken och vid behov föreslå en reformerad lagstiftning som ytterligare kan säkerställa att balkens mål uppnås (Del 1, s. 654–655). Det finns också anledning att i ett större sammanhang nu närmare överväga de mer övergripande synpunkter som kom fram vid beredningen av miljöbalken och som då inte kunde färdigbehandlas.

Härtill kommer att Tunnelkommissionen i sitt betänkande Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137) har pekat på några möjliga förändringar av miljöbalken.

Uppdraget

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

Tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler kommer att ha stor betydelse för vilket genomslag som balken får och för möjligheterna att uppnå miljöbalkens mål. De hänger nära samman med de övergripande målen för miljöpolitiken, nämligen att skydda människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden, att främja en långsiktigt hållbar utveckling med naturresurser och att skydda natur och kulturlandskap. Hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas när det gäller ärenden om tillstånd eller motsvarande prövning som följer av miljöbalken liksom i frågor som rör den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken skall vara en grundläggande utgångspunkt för kommitténs arbete.

Bestämmelserna för hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken bör materiellt och lagtekniskt bringas närmare hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken.

Vad vattenlagstiftningens infogande i miljöbalken har inneburit för miljöskyddet skall med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna ägnas särskilt intresse i sammanhanget. Även förhållandet mellan de allmänna hänsynsreglerna och de särskilda hänsynsregler i fråga om vattenverksamhet som finns i 11 kap. miljöbalken skall ägnas uppmärksamhet

I fråga om små och medelstora företag skall kommittén utöver vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) belysa hur dessa företag påverkas av hänsynsreglerna och vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för företagen att leva upp till miljöbalkens mål.

Kommittén skall vid behov lämna förslag till de ändringar eller kompletteringar av lagstiftningen som behövs.

Tillsynen

Kommittén skall hämta in myndigheters, organisationers och enskildas erfarenheter av hur tillsynen fungerar och de allmänna hänsynsreglernas roll i sammanhanget.

Verksamheter som är registrerade enligt EU:s system för miljöstyrning och miljörevision (Eco Management and Audit System, EMAS) bedriver en aktiv och offentlig intern miljöstyrning och miljörevision.

Kommittén skall närmare följa upp hur tillsynsarbetet enligt miljöbalken över miljöfarlig verksamhet kommer att påverkas av att verksamheter är anslutna till EMAS eller Internationella Standardiseringsorganisationens system ISO 14001. Förhållanden som skall undersökas är vilken långsiktig inverkan på tillsynsbehovet och tillsynsavgiften som detta kan medföra och vilka samordningsmöjligheter mellan å ena sidan tillsyn och å andra sidan miljöledningssystemen EMAS och ISO 14000 som föreligger. I detta ingår även en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsarbetet av ett förändrat tillsynsbehov.

Miljö kvalitetsnormer

Miljöbalken innehåller ett utvecklat system med miljö kvalitetsnormer. I förordningen (1998:897) om miljö kvalitetsnormer finns normer utfärdade för kvävedioxid, svaveldioxid och bly. Natur-

vårdsverket har lämnat förslag om ytterligare miljö kvalitetsnormer. Systemet med miljö kvalitetsnormer skall följas upp av kommittén som skall analysera normernas genomslagskraft och vid behov lämna förslag till de förändringar av systemet som kan bidra till att föreskrifterna enligt 5 kap. miljöbalken fungerar som instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. Det är därvid viktigt att kommittén beaktar syftet med de nationella miljö kvalitetsmålen och de regionala mål som länsstyrelser och andra myndigheter fått i uppdrag att utveckla. Kommittén skall vidare analysera hur balkens styrmedel är relaterade till det nya systemet med miljö kvalitetsnormer. Dessutom skall kommittén analysera vilka effekter reglerna har för svenska företags nationella och internationella konkurrenskraft.

Miljökonsekvensbeskrivning

Miljökonsekvensbeskrivningarna har mot bakgrund av den EG-rättsliga regleringen utvecklats och fått nya formkrav i miljöbalken. Bland annat skall länsstyrelserna avgöra om en verksamhet har betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen finner att miljöpåverkan är betydande, krävs det bl.a. ett omfattande samrådsförfarande. Kommitténs arbete skall därför särskilt inriktas på att utvärdera om det utvecklade förfarandet att sammanställa miljökonsekvensbeskrivningar är effektivt och samtidigt ger miljökonsekvensbeskrivningarna en tillräckligt hög kvalitet. Kommittén skall även analysera förslaget att det bästa alternativet ur miljösynpunkt alltid skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning och vad som skall innefattas i detta begrepp (SOU 1998:137). Kommittén skall också utreda om regelverket tillgodoser rimliga anspråk hos myndigheter, organisationer, sakägare och enskilda på att kunna utöva inflytande över projekten när det gäller att begränsa skadeverkningarna av planerade anläggningar. Vidare bör kommittén analysera om det nu beslutade förfarandet i alla delar står i proportion till syftet med kravet. Kommittén skall lämna förslag till de ändringar som kan behövas.

Avgifter

Regeringen anser att utformningen av systemet för prövning av tillsynsavgifter bör övervägas ytterligare. Bland annat bör kommittén närmare studera i vilken utsträckning fasta avgifter snedvrider konkurrensen. Det är också viktigt att upprätthålla skillnaden mellan skatt och avgift. Arbetets inriktning skall vara att sådan myndighetsverksamhet som avser prövning och tillsyn endast skall avgiftsfinansieras om den klart faller inom de ramar som regeringsformen ger.

Miljöbalksutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande Miljöbalken (SOU 1996:103) att dispensavgifter skulle betalas för att utjämna ekonomiska konkurrensförhållanden till följd av dispensen (Del 2 s. 323). Regeringen ansåg dock i propositionen om Miljöbalk att grunderna för avgiftsuttaget borde lagregleras på ett tydligare sätt (Del 1 s. 516–517). Regeringen anförde vidare att underlag för att göra detta saknades men att regeringen hade för avsikt att låta utreda frågan. I sitt slutbetänkande (SOU 1998:35) Förordningar till miljöbalken pekade utredningen på andra avgiftsfrågor exempelvis om vattenverksamhet som förtjänade ytterligare uppmärksamhet. En annan fråga som utredningen tog upp var den om gränsdragningen mellan skatt och avgift i regeringsformens mening när det gäller myndigheternas tjänster till ett kollektiv (SOU 1996:103, Del 2 s. 321 f.). Denna gränsdragning har bl.a. betydelse för riksdagens möjlighet att delegera beslutanderätt.

I kommitténs arbete skall också ingå att överväga de nyss nämnda frågor som väckts av Miljöbalksutredningen och lämna förslag till de ändringar som behövs.

Tillståndsprövning

Miljöbalken innebär att en ny och sammanhållen prövningsordning införs. Miljödomstolar inrättas. Nya processuella och administrativa regler har tillkommit. Som framgår av avsnittet om en fortsatt reformering av miljölagstiftningen, har regeringen aviserat en översyn av frågan om tillståndsprövningen i framtiden bör ligga direkt hos miljödomstol eller skall prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Kommittén skall utreda denna fråga med beaktande av bl.a. tidigare utredningar och förslag om administrativ prövningsordning för vattenmål (SOU 1977:27,

prop. 1981/82:130, bet. 1982/83:JoU30 s. 40, rskr. 1997/98:278). Kommittén skall vidare beakta den utveckling som skett genom att renodlingen av domstolarnas roll att avgöra tvister mellan enskilda och det allmänna, alltmer kommit i förgrunden (SOU 1991:106, prop. 1994/95:100 s. 4 f. och 48, prop. 1996/97:1 s. 33 f. och prop. 1997/98:1 s. 42 f). Kommittén skall vid bedömningen av för- och nackdelar med en administrativ prövning i första instans belysa frågan hur anspråk på ersättning eller skadestånd enligt miljöbalken skall lösas samt redovisa konsekvenserna av olika alternativ i förhållande till den föreslagna prövningsordningen. Kommittén skall även närmare utreda Tunnelkommissionens förslag att anläggandet av järnvägar, vägar och allmänna farleder skall prövas av miljödomstol i stället för av de verk som är ansvariga för sakområdet i samband med den prövning som sker enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnvägar, väglagen (1971:948) och lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (SOU 1998:137). Även prövningspliktens omfattning liksom frågor av processuell och administrativ art som faller inom ramen för miljödomstolarnas tillämpning skall vid behov belysas av kommittén som skall lägga fram förslag i dessa och andra tillståndsfrågor i den utsträckning det behövs.

Härutöver skall kommittén redovisa sådana kostnadsmässiga konsekvenser för tillståndsökande och andra parter som myndigheter och miljöorganisationer som miljöbalken har föranlett. I fråga om miljöorganisationerna skall kommittén även redovisa erfarenheterna av den vidgade talerätten enligt 16 kap. miljöbalken och hur denna rätt har utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna när det gäller tillståndsbeslut som har meddelats på central, regional eller kommunal nivå.

Miljösanktionsavgifter

Tillsynsmyndigheterna får genom miljöbalken ytterligare ett sanktionsmedel, nämligen miljösanktionsavgifter. I förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter föreskriver regeringen att avgifter skall betalas för de överträdelser som anges i en bilaga till förordningen. Kommittén skall utvärdera effektiviteten hos det nya sanktionssystemet och samspelet mellan tillsynsreglerna, sanktionsavgifterna och de straffrättsliga reglerna samt föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas.

Straff

Den straffrättsliga regleringen i miljöbalken bör uppmärksammas av kommittén. Riksåklagaren har i december 1998 genom rapporten Effektivare miljöbrottsbekämpning lämnat förslag till åtgärder. På uppdrag av riksdagen (bet. 1997/98:JuU1) har en nationell miljöbrottsstrategi utarbetats. Dessa frågor skall kommittén beakta i sitt arbete. Vidare framförs det ofta i den allmänna debatten att alltför få brott med miljörettslig anknytning beivras. Riksåklagaren har under beredningen av miljöbalken framfört att det bör göras en översyn av brotten miljöbrott och vållande till miljöstörning. Kommittén skall utreda förutsättningarna för att ändra brottsbeskrivningen av främst miljöbrott och även i övrigt följa den straffrättsliga tillämpningen av miljöbalken samt lämna de förslag som kan behövas för att åstadkomma ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kostnader

Om kommitténs förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Kommittén skall utöver vad som tidigare anförts samråda med den parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken (M 1998:07). Kommittén skall dessutom genom utfrågningar, enkäter och på andra lämpliga sätt hämta in erfarenheter av miljöbalkens tillämpning. Om det under utredningens gång kommer fram ytterligare frågor av lagstiftningskaraktär som rör uppdraget, är kommittén fri att behandla dessa frågor. Större frågor skall först anmälas till regeringen.

Genom de övergångsregler som ges genom lagen (1998:811) om införande av miljöbalken gäller att äldre lag skall tillämpas i fråga om mål och ärenden som inkommit till domstolar och myndigheter före den 1 januari 1999. Detta innebär att de erfarenheter kom-

mittén kan inhämta om miljöbalken och dess genomslag blir begränsade under en inledande period särskilt som Koncessionsnämnden för miljöskydd överlämnat en stor mängd mål till domstolarna som skall handläggas enligt äldre ordning. Trots att utvärderingen av balken därför kommer att dröja finns det frågor av mer begränsad natur som kommittén kan inleda sitt arbete med. Kommittén skall därför i ett delbetänkande senast den 31 december 2000 redovisa förslag av mer begränsad, lagteknisk natur som uppdraget leder till. Kommittén skall i ett mer samlat betänkande senast den 1 juli 2002 lämna förslag till de mer omfattande ändringar av lagstiftningen som uppdraget kan medföra och samtidigt redovisa de hittills gjorda erfarenheterna av miljöbalkens hänsynsregler. Kommittén skall i ett slutbetänkande senast den 31 december 2003 redovisa en fullständigare bild av hur miljöbalken fått genomslag i den praktiska tillämpningen liksom andra frågor som rör uppföljningen av de centrala instrumenten i balken.

Viss statistik avseende straff och miljöstraffavgifter

Straff

Nära 4 000 ärenden avseende brott mot 29 kap. miljöbalken anmäls årligen till polis och åklagare.

År	Antal anmälningar
2000	3 184
2001	3 556
2002	3 621
2003	3 624

Det är mer än en tiodubbling av anmälningar jämfört med åren innan miljöbalken trädde i kraft. Ökningen av brottsanmälningar har också lett till ökat antal lagföringar för dessa brott.

En stor andel av de anmälda brotten avser det vi kallar för brott mot kontrollsystemet, dvs. huvudsakligen brott mot 29 kap. 4–5 §§. Cirka hälften av de anmälda brotten är att hänföra till kontrollsystemsbrott. En tredjedel avser otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 §. Ökningen i lagföringar avser emellertid även de centrala miljöbrottsbestämmelserna i nuvarande 29 kap. 1 och 2 §§. Hittills har det under de år miljöbalken varit i kraft meddelats fler domar avseende dessa två straffbestämmelser än under hela perioden dessförinnan sedan bestämmelserna infördes i brottsbalken i början av 1980-talet.

Sedan inkomna brottsmisstankar behandlats fattas beslut om lagföring skall ske eller inte. Lagföringsandelen – dvs. den andel av åklagarnas beslut i brottsärenden som leder till lagföring i form av åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller åtal – skiljer sig åt för olika brottskategorier. För samtliga brott utgör lagföringsandelen ca 60 procent. Lagföringsandelen för brott enligt 29 kap. miljöbalken

uppgår till ca 20 procent.¹ Dessa siffror ger dock inte någon rättvisande jämförelse eftersom de endast avser åklagarnas – och inte polisens – behandling av brottsärenden. I stort sett alla ärenden avseende miljöbrottslighet blir föremål för beslut av åklagare. Så är emellertid inte fallet för de flesta övriga brott. I Polisens årsredovisning för år 2001 anges att ca 16 procent av de brott som anmälts till polisen leder till ett färdigt förundersökningsprotokoll som lämnas till åklagare. De beslut åklagare fattar grundas till största delen, ca 70 procent, på färdiga förundersökningsprotokoll. De flesta nedlagda eller aldrig inledda förundersökningarna har därmed aldrig blivit föremål för åklagarbeslut. En mer rättvisande jämförelse kan göras mellan miljöbalksbrotten och ekobrotten. Ekobrotten blir – liksom miljöbalksbrotten – i de allra flesta fall föremål för åklagarbeslut. För ekobrotten uppgår lagföringsandelen till ca 30 procent.

Till övervägande del är det låga bötesstraff som döms ut för brott mot miljöbalken. Så har varit fallet även när det varit fråga om brott mot de centrala miljöstraffbestämmelserna i 29 kap. 1 och 2 §§. Under de senaste två åren har dock ett 20-tal villkorliga domar meddelats avseende dessa straffbestämmelser och under år 2003 även ett kortare fängelsestraff.

Att beräkna andelen frikännanden möter vissa svårigheter med den officiella rättsstatistik som finns i dag. Med ledning av ungefärliga uppgifter om antalet meddelade domar jämfört med registrerade fällande domar har vi kunnat konstatera att andelen ogillande domar, dvs. frikännanden, för brott mot miljöbalken under åren 2000–2002 varit förhållandevis hög, ca 25 procent. Eftersom det inte är helt jämförbara underlag som använts och då uppgifterna inhämtats från olika håll föreligger dock viss osäkerhet i denna uppskattning. I förhållande till en annan grupp förhållandevis svårutredda brott, arbetsmiljöbrotten, är det fråga om ungefär samma ogillandeandel. Ekobrottmålen förefaller ha en något lägre ogillandeandel, ca 10 procent, enligt uppgift inhämtad från Ekobrottsmyndigheten. För den totala brottsligheten nämns i vissa sammanhang andelen 4–5 procent ogillande.

¹ För år 2003 var lagföringsandelen ca 11 %. Huvudorsaken till denna sänkning är att en särskild åtalsprövningsregel infördes från och med den 1 september detta år (29 kap. 11 § sista stycket miljöbalken). Åklagare skall enligt bestämmelsen pröva om överträdelse som också kan föranleda miljöstraffavgift och som inte föranleder strängare straff än böter bör åtalas. I dessa fall skall åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Eftersom tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla sådana brott till åtal alltså kvarstår påverkas lagföringsandelen.

Miljösanktionsavgifter

Antalet ärenden om miljösanktionsavgifter hos tillsynsmyndigheterna har varierat under åren efter miljöbalkens ikraftträdande (figur 1). Den klart övervägande delen beslutas av de kommunala tillsynsmyndigheterna (figur 2).

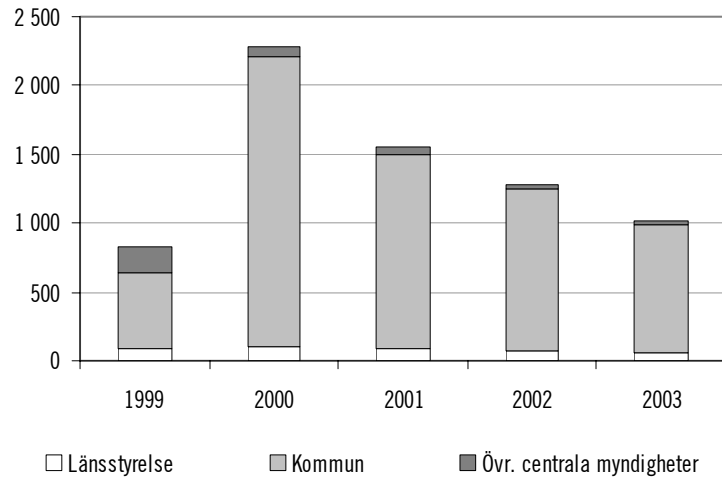
Överträdelse av köldmediekungörelsen är den vanligaste grunden för miljösanktionsavgift (figur 3-4). Det kan vara fråga om åsidosättande av krav på ackreditering eller certifiering vid installation och andra ingrepp i köldmediesystem, eller underlåten återkommande kontroll av köldmediesystem, eller underlåten rapportering av sådan kontroll. Andra vanliga grunder för miljösanktionsavgifter är underlåtenhet att söka tillstånd eller göra anmälan, utebliven miljörapport samt underlåtenhet att lämna kompletterande uppgifter till Kemikalieinspektionens produktregister.

Summan av beslutade miljösanktionsavgifter uppgick under år 2003 till drygt 10 mkr (figur 5). Det finns fortfarande ett antal kommuner som ännu inte beslutat om miljösanktionsavgift. Antal myndigheter som fattat beslut under olika år framgår av figur 6-7.

Figur 1: Totalt antal ärenden om miljöstraffavgift per myndighetstyp

	1999	2000	2001	2002	2003
Länsstyrelse	87	105	93	68	58
Kommun	546	2 108	1 397	1 178	934
Övr. centrala myndigheter	191	70	68	30	22
Totalt	824	2 283	1 558	1 276	1 014

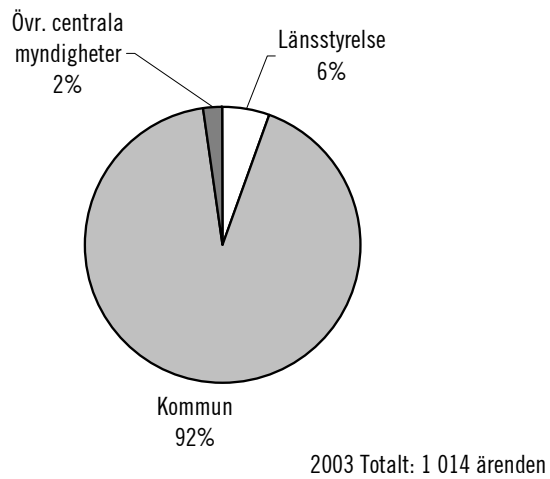
Antal ärenden



Källa: Naturvårdsverket, SCB.

Figur 2: Totalt antal ärenden om miljöstraffavgift per myndighetstyp 2003

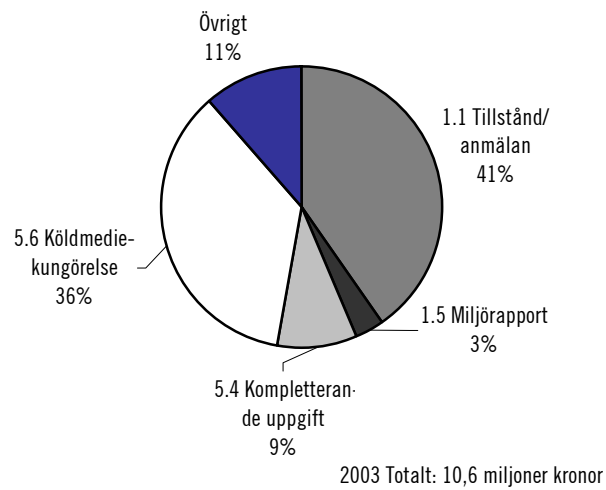
	2003
Länsstyrelse	58
Kommun	934
Övr. centrala myndigheter	22
Totalt	1 014



Källa: Naturvårdsverket, SCB.

Figur 3: Beslutade sanktionsavgiftsbelopp 2003 efter avgiftstyp²

Avgiftstyp	Kronor	Procent
1.1 Tillstånd/anmälan	4 278 556	40 %
1.5 Miljörapport	350 000	3 %
5.4 Kompletterande uppgift	970 000	9 %
5.6 Köldmediekungörelse	3 832 090	36 %
Övrigt	1 203 800	11 %
	10 634 446	100 %

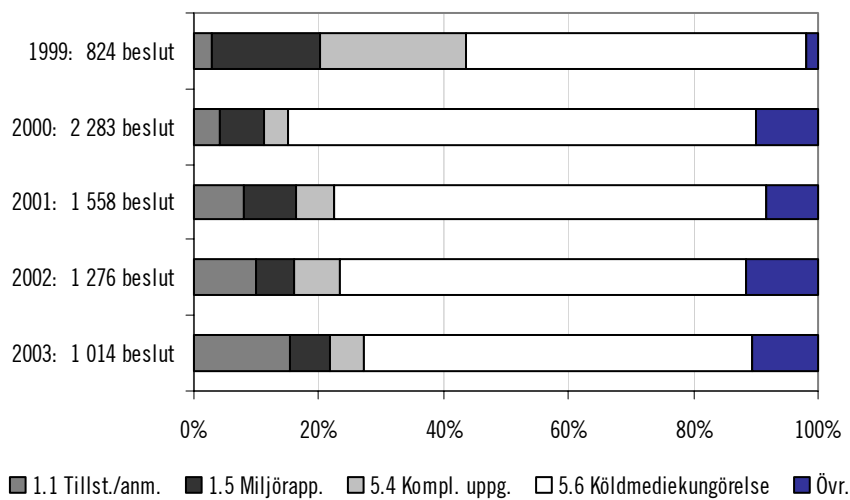


Källa: Naturvårdsverket, SCB.

² Grund för avgift enligt bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter.

Figur 4: Antal ärenden per avgiftstyp

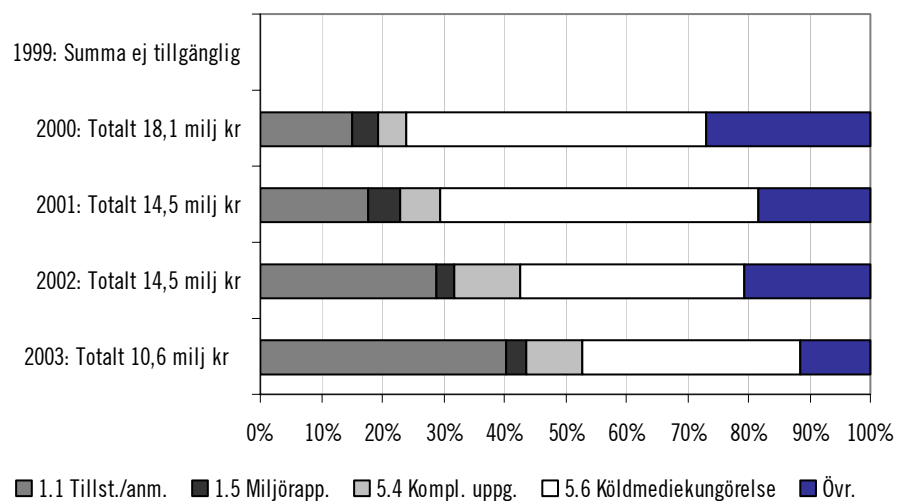
	1999: 824 beslut	2000: 2 283 beslut	2001: 1 558 beslut	2002: 1 276 beslut	2003: 1 014 beslut
1.1 Tillst./anm.	25	97	123	127	157
1.5 Miljörapport.	142	158	134	77	65
5.4 Kompl. uppg.	193	87	92	96	55
5.6 Köldmediekungörelse	447	1 717	1 079	828	631
Övr.	17	224	130	148	106
	824	2 283	1 558	1 276	1 014



Källa: Naturvårdsverket, SCB.

Figur 5: Beslutade sanktionsbelopp efter avgiftstyp

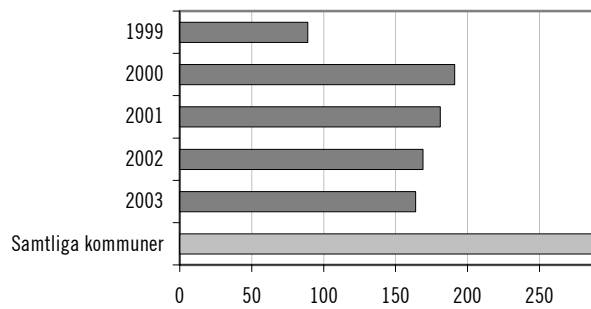
Motiv	1999: Summa ej tillgänglig	2000: Totalt 18,1 milj kr	2001: Totalt 14,5 milj kr	2002: Totalt 14,5 milj kr	2003: Totalt 10,6 milj kr
1.1 Tillst./anm.		2 700 000	2 597 520	4 171 760	4 278 556
1.5 Miljörapp.		810 000	745 200	450 000	350 000
5.4 Kompl. uppg.		810 000	930 000	1 550 000	970 000
5.6 Köldmediekungörelse		8 888 000	7 624 060	5 297 772	3 832 090
Övr.		4 874 220	2 649 910	2 998 230	1 203 800
Totalt		18 082 220	14 546 690	14 467 762	10 634 446



Källa: Naturvårdsverket, SCB.

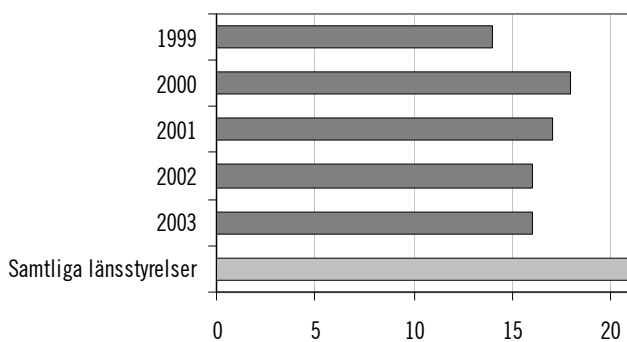
Figur 6: Antal kommuner med beslut om miljöstraffavgift

År	Antal kommuner
2003	162
2002	171
2001	181
2000	191
1999	91



Figur 7: Antal länsstyrelser med beslut om miljöstraffavgift

År	Antal lst
2003	16
2002	16
2001	17
2000	18
1999	14



Källa: Naturvårdsverket, SCB.

Vad bör vara sanktionerat med miljöstraffavgift?

I följande tabeller tar vi till en början upp de typer av överträdelser som i dag kan föranleda miljöstraffavgift och som även i fortsättningen bör göra det (tabell A).

Vi redovisar också sådana förpliktelser som vi fört bort från det straffbara området eller där vi sett att straff saknas, och där det kan övervägas att införa miljöstraffavgift (tabell B). Vi har inte tagit ställning till hur bestämmelserna om miljöstraffavgift skall formuleras för dessa fall. Vi har inte heller gjort någon fullständig genomgång av samtliga föreskrifter meddelade i miljöbalken eller med stöd av balken där miljöstraffavgift skulle kunna övervägas.

Därutöver redovisar vi sådana överträdelser som i dag omfattas av miljöstraffavgift och som bör delas upp och i någon del sanktioneras med avgift och i andra delar med straff (tabell C).

Slutligen redovisar vi sådana överträdelser som i dag omfattas av miljöstraffavgift och som vi av olika anledningar inte anser bör sanktioneras på det sättet (tabell D). Det kan bero på att straffvärdet är så högt att straff i stället bör aktualiseras. Det kan också bero på att överträdelser inte är lätta att bedöma eller av andra skäl är olämpliga att sanktioneras med miljöstraffavgift.

A. Överträdelser för vilka det i dag är föreskrivet miljöstraffsavgift och som även fortsättningsvis helt eller delvis bör sanktioneras på det sättet

	Författningsstöd	Beskrivning av överträdelsen
A 1	38 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Innan anmälan har gjorts tar i bruk byggnader, lokaler eller anläggningar, i fall där det är föreskrivet att anmälan skall göras
A 2	19 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1990:14) med föreskrifter om kontroll av utsläpp till vatten- och markrecipient från anläggningar för behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse	Underlåter att föra journal över underhålls-åtgärder och funktionskontroller
A 3	13 a § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1991:4) med föreskrifter om kontroll av utsläpp av kväveoxider och svaveloxider till luft från förbränning i fasta anordningar	Underlåter att i fråga om fast förbränningsanordning minst en gång per år låta ackrediterat laboratorium utföra kontroll av mätsystemet för SO ₂ , NO _x , NO, NO ₂ , O ₂ och CO ₂ , eller, i fall där den årliga drifttiden understiger 2 000 drifttimmar, låta utföra kontroll en gång per 2 000 drifttimmar, dock minst en gång vart tredje år
A 4	15 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1991:4) med föreskrifter om kontroll av utsläpp av kväveoxider och svaveloxider till luft från förbränning i fasta anordningar	Underlåter att föra journal över kalibreringar, underhållsåtgärder samt resultatet av dessa åtgärder
A 5	6 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:13) om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter	Åsidosätter skyldighet att ge in miljörapport senast tre månader från utgången av det kalenderår som miljörapporten avser eller den tidpunkt som bestämts i ett skriftligt beslut om anstånd (A- och B-verksamheter)
A 6	5 § förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd	Åsidosätter föreskriven skyldighet för den som exploaterar en täkt eller bedriver en stenkrossrörelse att årligen till länsstyrelsen lämna uppgift om produktionen enligt föreskrifter som har meddelats av Naturvårdsverket
A 7	6 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket	Åsidosätter kravet inom de områden som anges i 5 § första stycket vad avser jordbruksföretag med fler än tio djurenheter och för övriga delar av landet jordbruksföretag med mer än 100 djurenheter att ha utrymme för lagring av stallgödsel som motsvarar en gödselproduktion under viss tid.

A 8	11 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket	Åsidosätter kravet för jordbruksföretag med mer än 5 ha åkermark att ha en viss del av marken höst- eller vinterbevuxen enligt vad som framgår av 11 §
A 9	1–3 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket	Åsidosätter föreskrifter om begränsning av antalet djur i ett jordbruk om den tillgängliga arealen för spridning av stallgödsel är för liten
A 10	13–15 §§ förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel samt 46–49 §§ förordningen (2000:338) om biocidprodukter	Använder bekämpningsmedel i klass 1 utan att föreskrivna särskilda kunskapskrav för användning av medel i klass 1 är uppfyllda. <i>Anmärkning: Tveksamhet om var krav på kunskap föreskrivs i bekämpningsmedels-förordningen.</i>
A 11	13–15 §§ förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel samt 46–47 §§ förordningen (2000:338) om biocidprodukter	Använder bekämpningsmedel i klass 2 utan att föreskrivna särskilda kunskapskrav för användning av medel i klass 2 är uppfyllda
A 12	7 kap. 1 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Påbörjar tillverkning eller införsel av kemiska produkter utan att göra verksamhetsanmälan till Kemikalieinspektionens produktregister, och inte samtidigt har åsidosatt sin skyldighet att göra produkthanmälan
A 13	7 kap. 8 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Har gjort produkthanmälan men inte lämnar kompletterande uppgifter om de mängder som har tillverkats eller förts in till Sverige under föregående kalenderår
A 14	9 kap. 36 och 37 §§ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Överlåter buntat träskyddsbehandlat virke utan att föreskriven information finns på buntarna <i>Anmärkning: Omfattas även av straffansvar enligt 29 kap. 3 § första stycket. Åtalsprövningsregeln bör leda till att åtal som huvudregel inte väcks.</i>
A 15	9 kap. 36 och 38 §§ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Överlåter träskyddsbehandlat virke som inte är buntat utan att det på anslag vid virket finns information om de begränsningar i användningen som enligt särskilda föreskrifter gäller för virket <i>Anmärkning: Omfattas även av straffansvar enligt 29 kap. 3 § första stycket. Åtalsprövningsregeln bör leda till att åtal som huvudregel inte väcks.</i>

A 16	4 och 14 §§ Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1992:16) med föreskrifter om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC ("köldmediekungörelsen")	Åsidosätter krav på ackreditering/certifiering vid installation och andra åtgärder som förutsätter ingrepp i köldmediesystem
A 17	11 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1992:16) med föreskrifter om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC ("köldmediekungörelsen")	Underlåter att genomföra föreskriven återkommande kontroll <i>Anmärkning: Bör vara högre belopp än för underlåten rapportering. Omfattas även av straffansvar enligt 29 kap. 3 § första stycket. Åtalsprövningsregeln bör leda till att åtal som huvudregel inte väcks.</i>
A 18	16 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1992:16) med föreskrifter om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC ("köldmediekungörelsen")	Underlåter att fullgöra föreskriven rapporterings-skyldighet från den återkommande kontrollen
A 19	11 § Statens naturvårdsverks föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel	Underlåter att skriftligen göra föreskriven anmälan till kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet om spridning av bekämpningsmedel
A 20	34 § avfallsförordningen (2001:1063)	Underlåter att till länsstyrelsen anmäla transport av farligt avfall <i>Anmärkning: Vad miljöstraffavgift skall omfatta kan övervägas. Viss tveksamhet när det gäller bemyndigandestödet i balken.</i>
A 21	41 § avfallsförordningen (2001:1063)	I egenskap av avsändare underlåter att upprätta ett transportdokument med uppgift om avsändare, mottagare, transportör, avfallsslag och avfallsmängd

B. Förpliktelser som i dag inte är sanktionerade med miljö-sanktionsavgift men där avgift kan övervägas

	Författningsstöd för förpliktelsen	Beskrivning av förpliktelsen
8 kap.		
B 1	18 c § artskyddsförordningen	<p>Det krävs anmälan till länsstyrelsen för att mot betalning eller annars yrkesmässigt för allmänheten förevisa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. levande fåglar och ägg med embryo av arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium, 2. levande däggdjur av arter som lever vilt i Sverige, 3. levande djur av de arter som i bilagan till denna förordning markerats med N eller n, 4. levande djur av arter som anges i bilaga A eller B till rådets förordning (EG) nr 338/97. <p>En anmälan enligt första stycket skall göras minst fyra veckor innan förevisningen påbörjas.</p>
B 2	21 § artskyddsförordningen	Den som har tillstånd som avses i 15, 17 eller 18 § skall fortlöpande föra en förteckning över de djur, växter, ägg, fröer, sporer eller delar av djur eller växter som hanteras eller ingår i verksamheten och som omfattas av kravet på tillstånd.
B 3	23 § artskyddsförordningen	Den som har tillstånd enligt 15, 17 eller 18 § skall årligen till länsstyrelsen lämna uppgifter om de exemplar av djur, växter, ägg, fröer, sporer eller delar av djur eller växter som hanteras i verksamheten.
9 kap		
B 4	13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	<p>Det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken inrätta avloppsanordningar till vilka vattentoaletter skall anslutas. Motsvarande gäller vid anslutning av vattentoalett till befintlig avloppsanordning.</p> <p>----</p> <p>Det är förbjudet att inrätta annan avloppsanordning än som avses i första stycket utan anmälan till den kommunala nämnden. Kommunen får föreskriva att det skall fordras tillstånd även vid inrättande av sådan anordning inom vissa delar av kommunen, om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.</p>

B 5	14 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana avloppsanordningar som avses i 13 §, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.
B 6	17 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden inrätta en värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten. Kommunen får föreskriva att det skall fordras tillstånd av nämnden för att inrätta en sådan anläggning inom kommunen eller inom vissa delar av denna, om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.
B 7	37 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Den som avser att anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspilling inom område med detaljplan skall anmäla detta till den kommunala nämnden eller till generalläkaren, då generalläkaren utövar tillsyn över verksamheten.
12 kap.		
B 8	12 kap. 11 §	Tillstånd till vilthägn
B 9	5 § förordningen om täkter och anmälan för samråd	Den som <ol style="list-style-type: none"> exploaterar en täkt som kräver tillstånd enligt 12 kap. 1 § första eller andra stycket miljöbalken, eller för annat ändamål än markinnehavarens hushållsbehov exploaterar en täkt med tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken eller vattenlagen (1983:291), skall årligen till länsstyrelsen lämna uppgifter om produktionen av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter enligt föreskrifter som skall meddelas av Naturvårdsverket. Samma uppgiftsskyldighet gäller för den som bedriver en stenkrossrörelse som inte ligger i anslutning till en täkt.
13 kap.		
B 10	2 kap. 17 § förordning om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	När en avsiktlig utsättning har genomförts skall tillståndshavaren upprätta en rapport om vilket resultat utsättningen fick i fråga om riskerna för människors hälsa eller miljön. Rapporten skall ges in till tillsynsmyndigheten. Tillståndshavaren skall därefter upprätta och ge in sådana rapporter i den

		utsträckning som tillsynsmyndigheten angett i villkoren för tillståndet.
B 11	3 kap. 32 § förordning om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	Av bilaga 4 framgår att resultaten av övervakningen skall rapporteras med vissa intervaller.
B 12	4 kap. 4 § förordning om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	Den som odlar produkter som avses i 3 § 2 skall se till att platser där odling sker anmäls till ansvarig tillsynsmyndighet.
14 kap.		
B 13		Diverse olika överträdelser av märkningsregler – andra överträdelser än de som omfattas av vårt förslag till 29:6 samt överträdelser av andra än tillverkare, den som för in i eller ut ur landet (t.ex. detaljhandlare).
B 14	artikel 4.5 EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen	Varje producent som har rätt att på marknaden släppa ut eller för eget bruk använda kontrollerade ämnen som avses i denna artikel får helt eller delvis överlåta sin rätt till den mängd som i enlighet med denna artikel fastställts för den aktuella ämnesgruppen till varje annan producent eller importör av den ämnesgruppen inom gemenskapen. Varje sådan överlåtelse skall i förväg anmälas till kommissionen.
B 15	artikel 19:1 EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen	Före den 31 mars varje år skall alla producenter, importörer och exportörer av kontrollerade ämnen till kommissionen lämna nedanstående uppgifter om varje kontrollerat ämne för perioden 1 januari-31 december närmast föregående år, med kopia till den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten.
B 16	artikel 19.3 EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen	Alla användare som beviljats undantag för ett viktigt användningsområde enligt artikel 3.1 skall före den 31 mars varje år lämna uppgift till kommissionen, med kopia till den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, om användningens beskaffenhet och om vilken kvantitet ämnen som använts under föregående år, lagerkvantiteter, kvantiteter som återanvänts eller destruerats, och kvantiteten produkter innehållande dessa ämnen som släppts ut på gemenskapsmarknaden eller exporterats.

B 17	artikel 19.4 EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen	Varje företag som har tillstånd att använda kontrollerade ämnen som agens i tillverkningsprocessen skall före den 31 mars varje år underrätta kommissionen om de mängder som de använt under föregående år, och tillhandahålla en uppskattning av utsläppen i samband med användningen.
B 18	artikel 19.4a EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen	Exportören skall före den 31 mars varje år, med en kopia av uppgifterna till den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, tillställa kommissionen den dokumentation som varje sökande lämnat i enlighet med artikel 12.4, för perioden 1 januari – 31 december det föregående året.
B 19	artikel 9.1 EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier	Den som exporterar en kemikalie som anges i bilaga 1 skall under det första kvartalet varje år informera den utsedda nationella myndigheten i den medlemsstat där exportören bedriver sin verksamhet om hur stora kvantiteter av kemikalien (som ämne för sig eller i ett preparat) som skickats till respektive part eller annat land under föregående år.
B 20	11 § SNFS 1992:16 Köldmediekungörelsen	I samband med installation av aggregat eller anläggning skall installationskontroll utföras av ackrediterat kontrollorgan.
B 21	12 § SNFS 1992:16 Köldmediekungörelsen	Krav på journalföring.
B 22	15 § 3–5 st. SNFS 1992:16 Köldmediekungörelsen	Krav på viss kompetens hos personal vid anläggning.
B 23	28 § 1 och 5 st. SNFS 1992:16 Köldmediekungörelsen	Krav på anmälan för vissa aggregat.
B 24	7 § 1 st. SNFS 1993:7 kungörelse med föreskrifter om hantering av brandsläckningsanordningar med halon m.m.	Den som innehar en eller flera brandsläckningsanordningar med halon till en sammanlagd mängd av mer än 20 kg per fastighet, är skyldig att anmäla sitt haloninnehav till länsstyrelsen.
B 25	10 § 1 st. SNFS 1993:7 kungörelse med föreskrifter om hantering av brandsläckningsanordningar med halon m.m.	Den som destruerar, lagrar eller återvinner/omtappar halon skall skriftligen anmäla verksamheten till den myndighet som har tillsyn enligt 12 §.

C. Överträdelser för vilka det i dag är föreskrivet miljöstraff och som bör delas upp och i någon del sanktioneras med avgift och i andra delar med straff

	Författningsstöd	Beskrivning av överträdelsen	Uppdelning
C 1	21 § 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 5 § första stycket 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Innan anmälan har gjorts anlägger eller driver fabrik, annan inrättning eller annan miljöfarlig verksamhet som i bilagan till förordningen har beteckningen C.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 3 om regeringen särskilt föreskrivit straff. Om inte straff föreskrivits är miljöstraffsavgift lämplig.
C 2	3 kap. 1 och 3 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Erbjuder eller säljer kemiska produkter i behållare som saknar föreskriven barnskyddande förslutning	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket för tillverkare, den som för in i eller ut ur landet. Miljöstraffsavgift för t.ex. detaljhandlare. I de senare fallen blir åtalningsregeln tillämplig.
C 3	3 kap. 1 och 4 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Erbjuder eller säljer kemiska produkter i behållare som saknar föreskriven kännbar varningsmärkning	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 6 § första stycket 3 för tillverkare, den som för in i eller ut ur landet. Miljöstraffsavgift för t.ex. detaljhandlare
C 4	4 kap. 2 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Släpper ut en kemisk produkt utan att lämna föreskrivet varuinformationsblad på svenska	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 6 § första stycket 2 för tillverkare, den som för in i eller ut ur landet. Miljöstraffsavgift för återförsäljare som riktar sig särskilt till yrkesmässiga användare
C 5	9 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1994:12) om klassificering och märkning av kemiska produkter	Överlåter hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter utan att förpackningen är märkt på svenska med föreskriven risk- och skyddsinformation <i>Anmärkning Överträdelsen bör beskrivas som "erbjuder" eller "saluför" i stället för "överlåter".</i>	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 6 § första stycket 3 för tillverkare, den som för in i eller ut ur landet. Miljöstraffsavgift för t.ex. detaljhandlare

D. Överträdelser för vilka det i dag är föreskrivet miljöstraffavgift men där miljöstraffavgift inte är lämplig

	Författningsstöd	Beskrivning av överträdelsen	Skäl
D 1	5 § första stycket 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Utan att tillstånd har meddelats anlägger eller driver fabrik, annan inrättning eller annan miljöfarlig verksamhet som i bilagan till förordningen har beteckningen A eller B.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 2
D 2	19 § statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1990:6) med föreskrifter om kontroll av utsläpp av processavloppsvatten från fabriker för framställning av massa, papper eller fiberskivor	Underlåter att föra journal över underhållsåtgärder och funktionskontroller	Naturvårdsverkets föreskrift upphävd.
D 3	4 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll	Som har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd åsidosätter kraven på att det skall finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt 1. miljöbalken, 2. föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken, samt 3. domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll meddelade med stöd av de författningar som avses i 1 och 2.	Förpliktelse som kan vara svårbedömlig, bör föranleda andra tillsynsåtgärder än miljöstraffavgift
D 4	5 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll	Som har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd åsidosätter kraven på att ha dokumenterade rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och	Förpliktelse som kan vara svårbedömlig, bör föranleda andra tillsynsåtgärder än miljöstraffavgift

		kontroll hålls i gott skick för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.	
D 5	6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll	Som har beteckningen A, B eller C i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd åsidosätter kravet att omgående underätta tillsynsmyndigheten vid driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön.	Straff i vissa fall enligt vårt förslag till 29 kap. 5 § andra stycket 5
D 6	7 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll	Som har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd åsidosätter kraven att förteckna följande uppgifter om kemiska produkter samt biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från hälso- och miljösynpunkt 1. produktens eller organismens namn, 2. omfattningen och användningen av produkten eller organismen, 3. information om produktens eller organismens hälso- och miljöskadlighet, samt 4. produktens eller organismens klassificering med avseende på hälso- eller miljöfarlighet.	Förpliktelse som kan vara svårbedömbär, bör föranleda andra tillsynsåtgärder än miljöskattavgift
D 7	11 kap. 13 § miljöbalken	Utför markavvattning eller vidtar annan åtgärd för att avvattna mark utan föreskrivet tillstånd.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 5
D 8	11 kap. 14 § miljöbalken, 5 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. samt bilagan till denna förordning	Utför markavvattning inom områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras och regeringen har förbjudit markavvattning.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 5

D 9	12 kap. 1 § miljöbalken	Utan att föreskrivet tillstånd har meddelats utför täkt av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 7
D 10	7 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket	Åsidosätter kravet på att vid lagring av stallgödsel skall 1. påfyllning av flytgödselbehållare och urinbehållare ske under täckning, eller 2. flytgödselbehållare och urinbehållare ha ett svämtäcke eller annan täckning som effektivt minskar ammoniakförlusterna.	Förpliktelse som kan vara svårbedömbär, bör föranleda andra tillsynsåtgärder än miljöstraffsavgift
D 11	6–8 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket	Sprider gödselmedel under en tid eller inom ett område i strid med vad som anges i föreskrifterna	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 9 § 3
D 12	13 kap. 12 § miljöbalken	Avsiktligt sätter ut genetiskt modifierade organismer eller på marknaden släpper ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer utan tillstånd.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 9
D 13	10 § förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Tillverkar eller inför kemiska produkter och biotekniska organismer utan att göra föreskriven produktnmälan till Kemikalieinspektionens produktregister.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 5 § andra stycket 3
D 14	14 § förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Utan tillstånd överlåter kemiska produkter som enligt föreskrifter meddelade av Kemikalieinspektionen anses som särskilt farliga.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 12
D 15	14 § §§ förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel samt 48 § förordningen (2000:338) om biocidprodukter	Använder bekämpningsmedel i klass 1 utan föreskrivet tillstånd.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 14

D 16	3 § förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet	Använder CFC eller övriga CFC som arbetsmedium i en befintlig kyl-, värme- eller annan klimat-anläggning.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket
D 17	3 § och 4 § 1 förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet	Efter den 31 december 2004 använder CFC eller övriga CFC som arbetsmedium i en befintlig kyl-, värme- eller annan klimat-anläggning av typ enhetsaggregat med en köldmediemängd av 900 gram eller mindre.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket
D 18	3 § förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet	Använder HCFC som arbetsmedium vid nyproduktion eller nyinstallation av kyl-, värme- eller andra klimatanläggningar. <i>Anmärkning: Förpliktelsen synes delvis numera regleras genom artikel 5.1 i EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet.</i>	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket
D 19	3 § förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet	Använder HCFC för påfyllning av befintliga kyl-, värme- eller andra klimatanläggningar.	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket
D 20	3 och 8 §§ förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet	Använder halon i eller vid installation av brandsläckningsanordning. <i>Anmärkning: Förpliktelsen synes numera regleras genom artikel 4.1 i EG-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet.</i>	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket
D 21	25 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1991:1) med föreskrifter om återförings-system för bensingaser vid tankställen för motorfordon	Överlåter motorbensin trots att det av kontrollintyg framgår att återföringsystem saknas eller inte fungerar, att brister i underhåll har upptäckts eller att utrustningen för steg 2 inte omfattas av typgodkännande.	Straff i vissa fall enligt vårt förslag till 29 kap. 3 § första stycket

D 22	26 och 27 §§ avfallsförordningen (2001:1063)	Transporterar farligt avfall utan att ha särskilt tillstånd för detta. <i>Anmärkning: Viss osäkerhet finns när det gäller bemyndigandestödet i balken för 27 §</i>	Straff enligt vårt förslag till 29 kap. 4 § andra stycket 15
------	--	---	--

Uppgifter om fördelningen av mål vid Miljööverdomstolen

Följande tabell visar vilka typer av mål och ärenden som prövats av Miljööverdomstolen under åren 2002 och 2003. I redovisningen ingår endast de mål som Miljööverdomstolen prövat i sak; mål som inte beviljats prövningstillstånd omfattas ej. En liknade tabell redovisades i lägesrapporten för åren 2000–2001. Tabellen är till största del inriktad på verksamhetstyper. Domarna och besluten avser mål av olika omfattning och inriktning; både stora mål som gäller tillåtligheten av verksamheter och mer begränsade frågor om villkor och tillsynsavgöranden.

Uppgifterna i tabellen är inte exakta. I vissa fall har det inte varit helt klart under vilka lagbestämmelser målet huvudsakligen sorterat. I enstaka fall kan sorteringen bli vilseledande när miljöbalkens kapitelindelning inte stämmer med tidigare lagstiftning. Det finns exempelvis ett mål som gäller en täkt och som prövats enligt miljöskyddslagen. Det har alltså sorterats under ML i tabellen och finns inte med under rubriken täkter och områdesskydd. Vid beräkningen av andelen ny respektive gammal lagstiftning har alla domar under rubriken utdömande av vite, respektive övrigt ansetts meddelade enligt ny lagstiftning. Vi bedömer att tabellen trots osäkerheterna ger en god översikt över hur olika typer av mål fördelar sig i Miljööverdomstolen.

	år 2002	år 2003	
miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, totalt	44	74	
varav 9 kap. MB	22	44	
varav ML	21	29	
varav HSL	1	1	
efterbehandling	10 kap. MB	1	1
vattenverksamhet, totalt	62	49	
varav 11 kap. MB	16	19	
varav LVV	29	6	
varav VL/ÄVL	17	24	
täkter och områdesskydd	10	19	
varav 7 kap. MB	3	9	
varav 12 kap. MB	1	9	
varav NVL	6	1	
kemikaliefrågor	0	0	
varav 14 kap. MB	0	0	
varav LKP	0	0	
avfallsfrågor	4	5	
varav 15 kap. MB	3	5	
varav RenhL	1	0	
miljösanktionsavgift	30 kap. MB	9	7
miljöskada totalt	7	5	
varav 32 kap. MB	3	4	
varav MSL	4	1	
utdömande av vite	2	5	
övrigt (div. formella frågor)	6	5	
summa	145	170	

HSL	hälsoskyddslagen
LKP	lagen om kemiska produkter
LW	lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	miljöbalken
ML	miljöskyddslagen
MSL	miljöskadelagen
NVL	naturvårdslagen
RenhL	renhållningslagen
VL	vattenlagen
ÄVL	äldre vattenlagen

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Omslagsfoto: Åsa Rosengardten

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22117-9
ISSN 0375-250X

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-
säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till
Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet,
vårdens innehåll och eftervård.
+ Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen.
Nationellt mål för 2005 och hur
tillgängligheten av dessa bränslen kan
ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En
översyn av Totalförsvarets pliktverk.
Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-
stöd – en antologi om flexibelt lärande
i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde del-
rapport. Det skall vara billigt att köpa
böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt
konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020.
Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen
2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedels-
försäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI
– att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet
av att utveckla den ekonomiska
styrningen och samordningen när det
gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering
tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskaps-
utveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidrags-
försörjning? Invandrarna, arbets-
marknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiets och val-
kandidatens intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighets-
förordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor,
ersättningsystem och skatteregler för
statligt anställda under utlandsstatione-
ring. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag
till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraft-
samling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamåls-
byggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid
– en utvärdering av studieförbund och
folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad för-
följelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och
internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i
skola och utbildning i mångfaldens
Sverige. Ju.

34. Regional utveckling – utsikter till 2020.
Bilaga 3 till Långtidsutredningen
2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.
37. Miljöbalkens sanktionssystem och
hänsynsregler. M.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]
Översyn av personuppgiftslagen. [6]
Ledningsrätt. [7]
Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]
Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]
Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]
Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]
Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]

Utrikesdepartementet

- Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningsystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]
Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]

Försvarsdepartementet

- Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
Informera om samhällets säkerhet. [25]
Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]

Socialdepartementet

- Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]

- Patientskadlagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]
Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
Genetik, integritet och etik. [20]

Finansdepartementet

- Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]
Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]
Långtidsutredningen 2003/04. [19]
Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]
Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]
Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]
Reformerade egendomsskatter. [36]

Utbildningsdepartementet

- Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]
En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]
Tre vägar till den öppna högskolan. [29]
Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]
Utan timplan – med målen i sikte. [35]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens fjärde delrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter IV. [9]
Digital Radio. [16]

Miljödepartementet

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt
mål för 2005 och hur tillgängligheten av
dessa bränslen kan ökas. [4]
Miljöbalkens sanktionssystem och
hänsynsregler. [37]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrens-
lagen. [10]
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till
ny lag. [26]