



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Frida Ericmats

Sanktionssystemet inom Europeiska Gemenskapen

– ett miljörettsligt perspektiv

Examensarbete
20 poäng

Peter Gjørtler

Ämnesområde
EG-rätt
Miljörett
Straffrätt

VT 2003

Innehåll

FÖRORD	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte	3
1.3 Disposition	4
1.4 Metod	5
2 EG: S SANKTIONSRÄTT	6
2.1 Allmänt	6
2.2 Vilka krav ställer EG-rätten på sanktionerna?	11
2.2.1 Allmänt	11
2.2.2 Krav på effektivitet	12
2.2.3 Krav på proportionalitet	12
2.2.3.1 A-proportionalitet	13
2.2.3.2 S-proportionalitet	13
2.2.4 Krav på avskräckande verkan	14
2.2.5 Krav på ändamålsenlighet	15
2.2.6 Krav på nödvändighet	15
2.2.7 Krav på lämplighet	16
2.3 MR-straff och K-straff	16
2.4 Skydd för miljön genom strafflagstiftning	18
2.4.1 Allmänt	18
2.4.2 Rambeslutets utformning	20
2.4.3 Direktivförslagets utformning	21
2.4.4 Talan mot Europeiska unionens råd väckt den 15 april 2003 av Europeiska gemenskapernas kommission	23
2.5 Förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott	25
2.5.1 Allmänt	25
2.5.2 Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv	25
2.5.3 Förslag till Rådets rambeslut	26
2.6 Mål C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG	29
2.6.1 Bakgrund	29
2.6.2 Principen Nulla poena sine culpa	30
2.6.2.1 Straffrättsliga sanktioner	31

2.6.2.2	Administrativa sanktioner	32
2.6.3	Artikel 6.2 i Europakonventionen	32
2.6.4	Avslutande kommentar	33
2.7	Europeiska konventet	34
3	IMPLEMENTERING AV GEMENSKAPSRÄTTEN	36
3.1	Allmänt	36
3.2	Maastricht European Institute for Transnational Legal Research	37
3.3	Förenta Nationernas rekommendationer avseende straffrättsliga sanktioner inom miljörättsområdet	39
3.4	IMPEL	41
3.5	Avslutande synpunkter	42
4	TILLSYN INOM EG-MILJÖOMRÅDET	44
4.1	Allmänt	44
4.2	Tillsyn enligt miljöbalken	45
4.3	Tillsynspåverkan från Europeiska gemenskapen	46
4.4	Kompetensfördelningen mellan Europeiska gemenskapen och de nationella myndigheterna	47
4.4.1	Allmänt	48
4.4.2	Europeiska gemenskapens bevakning av svenska myndigheter och de nationella myndigheternas förpliktelser	48
5	VIKTEN AV EFFEKTIVITET	52
5.1	Allmänt	52
5.2	En effektiv straffrättslig styrning	52
5.2.1	Normkunskap	53
5.2.2	Sanktionssannolikhet	55
5.2.3	Sanktionsstränghet	58
6	KONSEKVENSER FÖR MILJÖREGLER	60
6.1	Allmänt	60
6.2	Varför får inte de miljörättsliga sanktioner det avsedda genomslaget?	60
6.2.1	Kan tillsynen förbättras och därigenom förbättra effektiviteten av miljölagstiftningen och dess sanktioner?	61
6.2.2	Kan miljöbrottsbekämpningen ske på ett gemenskapligt plan för att på så vis skapa en mer effektiv miljölagstiftning?	64
6.2.2.1	Rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning	65
6.2.2.1.1	Problematiken bakom det nya rambeslutet	66
6.2.2.2	Förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning	66
6.2.2.2.1	Problematiken runt straffrättsliga sanktioner	67

6.2.2.3	Förslaget till det Europeiska konventet	67
6.3	Avslutande kommentar	68
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	70
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	75

Förord

Sedan jag påbörjade juris kandidatprogrammet hösten 1998 har jag allt eftersom terminerna passerat fått ett stort intresse för miljö rätt. Efter den internationella terminen och studierna i EG-rätt fick jag dessutom den förståelsen om vikten av att ha ett europeiskt samarbete vad avser den gränsöverskridande miljöbrottsligheten. Som jag ser det, är det svårt att påverka och förbättra miljön inom Europa om vi inte samarbetar över gränserna. För att ytterligare få en fördjupad kunskap och förståelse om EG-samarbetet inom miljöområdet gick jag även specialkursen Free Movement and Environmental Law för *Peter Gjörtler* som även är min handledare för denna uppsats.

Jag vill med detta förord tacka *Peter Gjörtler* för att han gett mig möjligheten till att vidareutveckla mitt intresse samt att han har handlett mig under detta arbete trots att jag främst skrivit uppsatsen under sommaren 2003.

Ett stort tack skall även riktas till docent *Petter Asp* vid Juridiska Fakulteten i Uppsala som i arbetets slutskede gav mig värdefulla synpunkter. Även *Lars Wallinder* på Justitiedepartementet förtjänar ett tack då han har tog fram ett antal, för min uppsats, aktuella dokument.

Lund i augusti 2003
Frida Ericmats

Förkortningar

EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
KCH	Käserei Champignon Hofmeister
MB	Miljöbalken (1998:808)
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
TF	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 27 januari 2003 trädde rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning i kraft. När ikraftträdandet ägde rum av rambeslutet valde kommissionen att stämma rådet. Anledningen till stämningen var flera men grundande sig i att rådet inte hade godkänt att placera den straffrättsliga kompetensen i gemenskapens första pelare. Rådet valde istället att införliva rambeslutet, vilket fick effekten att den straffrättsliga kompetensen även i fortsättningen skulle vara placerad hos medlemsstaterna.

Ovanstående är dock endast ett exempel på vad som sker inom EG: s miljöstraffområde. För närvarande föreligger det ett flertal förslag på direktiv samt rambeslut angående förändringar på miljöstraffområdet. Orsaken till dessa förslag är gemenskapens önskan om att skapa en mer effektiv miljölagstiftning så att gemenskapens uppställda miljömål kan uppnås och efterlevas. Kommissionen anser bland annat att den mest effektiva lösningen för att minska miljöbrottsligheten är att införa brottspåföljder, då endast sådana påföljder har den mest avskräckande effekten. I dagsläget ligger dock inte den straffrättsliga kompetensen hos gemenskapen och på grund av detta uppstår vissa problem vad gäller sanktionsmöjligheterna på miljöområdet.

1.2 Syfte

Syftet med min uppsats *Sanktionssystemet inom den europeiska gemenskapen – ur ett miljörättsligt perspektiv* är att redogöra för vad som krävs för att skapa en effektiv miljölagstiftning på EG-miljöområdet och uppsatsen skall behandla tre frågeställningar, vilka är:

- Varför får inte de miljörättsliga sanktionerna det avsedda genomslaget?,

- Kan tillsynen förbättras och därigenom förbättra effektiviteten av miljölagstiftningen och dess sanktioner?, samt
- Kan miljöbrottsbekämpningen ske på ett gemenskapligt plan för att på så vis skapa en mer effektiv miljölagstiftning?

Huvudfrågeställningen är varför får inte de miljörättsliga sanktionerna det avsedda genomslaget. De resterande två frågeställningarna är därefter frågor som är underställda huvudfrågan.

Frågan är om man endast genom sanktioner kan få en effektivare miljölagstiftning eller om det även krävs ytterligare insatser, exempelvis inom tillsynsområdet? Kan de svenska tillsynsmyndigheterna förändra sitt arbetssätt för att på så sätt skapa en effektivare miljölagstiftning?

1.3 Disposition

Uppsatsen är indelad, utöver den inledande delen, i fem avsnitt. Det första avsnittet med titeln *EG: s sanktionsrätt* behandlar bland annat vilka krav som EG-rätten ställer på gemenskapens sanktioner. Dessutom studeras mål C-210/00 som går in på skillnaderna mellan straffrättsliga och administrativa sanktioner och problematiken med Europakonventionen.

Det andra avsnittet, *Implementering av gemenskapsrätten*, tar upp de olika möjligheterna för att skapa en bättre implementering av gemenskapsrätten i medlemsstaterna. Här visar jag på implementeringsförslag från både internationellt som från europeiskt håll.

För att miljölagstiftningen får det genomslag som lagstiftaren önskade är tillsynsfrågan en mycket viktig del. Utan en effektiv tillsyn över miljöområdet spelar det ingen roll hur bra miljölagstiftningen är, när ingen kontrollerar efterlevnaden av densamma. I avsnittet om *Tillsyn inom EG-*

miljöområdet behandlar jag bland annat tillsynspåverkan från gemenskapen och mellan Europeiska gemenskapen och de nationella myndigheterna.

Vikten av effektivitet, är uppsatsens fjärde avsnitt och lyfter fram vad som krävs för att man skall kunna skapa en effektiv straffrättslig styrning av miljörätten. Här studeras effektiviteten utifrån tre begrepp, vilka är normkunskap, sanktionssannolikhet och sanktionsstränghet. För att styra samhällets medborgare till att undvika att begå brott krävs det att lagstiftningen ha en allmänpreventiv effekt. Detta skall lättare kunna uppnås utifall lagstiftaren utgår från ovanstående tre begrepp.

Uppsatsen avslutas med *Konsekvenser för miljöregler*, vilket är uppsatsens analyserande del. Analysen är upplagd på ett sådant sätt att jag behandlar varje frågeställning för sig och visar på vad jag drar för slutsatser avseende EG: s sanktionssystem på miljöområdet. Det föreligger även vissa problem inom dagens sanktionssystem jag skall visa på några exempel på problem som föreligger och anledningarna till problemen.

1.4 Metod

Jag har använt mig av en sedvanlig juridisk metod då jag studerat juridisk litteratur, förarbeten till den EG-rättsliga lagstiftningen samt praxis från EG-domstolen. Under våren 2003 gjordes även ett studiebesök på den internationella åklagarkammaren i Malmö, vilket gav bland annat gav mig en djupare förståelse för den gränsöverskridande brottsligheten. För att dessutom få vissa klargöranden avseende EG: s sanktionssystem har jag även vid ett tillfälle samtalat med docent Petter Asp.

2 EG: s sanktionsrätt

2.1 Allmänt

Begreppet sanktion har använts som ett gemensamt ord för olika tvångsingripanden från samhällets sida mot beteenden som strider eller stridit mot en rättsregel. I begreppet sanktion ingår både straff och administrativa åtgärder.¹

För att få en effektiv lagstiftning krävs det att lagstiftaren kan förmå reglernas adressater att följa lagstiftarens bestämmelser. Lagstiftningen kan exempelvis förstärkas genom att skapa sanktionsregler av olika slag. Olika former av sanktioner är straff och olika avgifter men något som också anses vara en sanktion är när någon blir tvungen att betala ersättning för en skada som uppkommit som hans överträdelse har orsakat. I de fall då en ersättning går till staten, kallas ersättningen för en avgift. Går den däremot till enskilda rör det sig om ett skadestånd.²

För närvarande finns det ingen straffrättslig kompetens inom ramen för första pelaren men trots det har gemenskapsrätten påverkat utformningen av den nationella straffrätten. Anledningen till dess påverkan är gemenskapens försök att skapa en effektiv EG-rätt. I ett flertal avgöranden har EG-domstolen visat på att medlemsstaterna har exklusiv kompetens när det avser straffrättsregleringen och medlemsstaterna är skyldiga att lagstifta i enlighet med EG-rätten. I och med att EG-rätten saknar egna skrivna straffrättsliga normer är denna påverkan från gemenskapen en möjlighet för att motverka att nationella domstolar och myndigheter tillämpar den nationella straffrätten på ett sådant sätt att den motverkar gemenskapens mål.³ När de nationella rättsreglerna trots allt står i konflikt med de

¹ SOU 2002:50, s. 211.

² Westerlund, s. 161.

³ Gröning, s. 17.

gemenskrätsrättsliga bestämmelserna måste de nationella rättsreglerna ge vika för att ge företräde för europarätten

Ett rättsfall som fått stor betydelse när det gäller principen om europarättsens företräde är fallet *Costa mot ENEL*.⁴ Principen innebär att gemenskapen är anses utgöra en egen rättsordning och dessa regler får inte åsidosättas av nationella åtgärder utan att förlora karaktären av EG-rätt.⁵ Ytterligare ett rättsfall som är av betydelse är rättsfallet *Van Gend en Loos*.⁶ I fallet påvisades bland annat att genom att Romfördraget trädde ikraft skapades en rättsordning som blev en integrerad del av medlemsstaternas rättsordningar och vars regler de nationella domstolarna var skyldiga att tillämpa. Dessutom skulle detta innebära att medlemsstaterna har inskränkt sina suveräna rättigheter och rättsordningar vilket förpliktar både medlemsstaternas medborgare som medlemsstaterna själva.

I enlighet med EG-fördragets artikel 10 skall medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av EG-fördraget eller åtgärder vidtagits av gemenskapens institutioner. Ur artikel 10 härstammar lojalitetsprincipen och principen kan få betydelse inom områden där medlemsstaterna har exklusiv kompetens, exempelvis inom det straffrättsliga området. Effekten av principen blir att medlemsstaterna måste följa gemenskrätsrätten i sin maktutövning.

I vissa fall föreligger sk. positiva förpliktelser på medlemsstaterna. Detta är ett krav från gemenskapen till medlemsstaterna att de måste straffbelägga eller sanktionera ett visst beteende som hotar gemenskrätsrättsens efterlevnad. Dock kan inte gemenskapen ställa direkta krav på straffrättsliga sanktioner i och med att de saknar straffrättslig kompetens. Däremot kan dessa förpliktelser som EG-domstolen uttolkat ur lojalitetsprincipen trots

⁴ C-6/64, *Costa mot ENEL* (REG 1964, s. 585; svensk specialutgåva, volym 1.)

⁵ Gröning, s. 17.

⁶ C-26/62, *Van Gend en Loos mot Nederlandse Administrative der Belastingen*.

allt få en styrande effekt när det avser skapandet av den nationella rätten.⁷ Möjligheten för gemenskapen att således påverka är genom assimilationsprincipen. Principen har utvecklats av EG-domstolen och exempelvis kan denna princip träda in i de fall medlemsstaterna saknar sanktionsbestämmelser i en gemenskapsrättslig bestämmelse. Medlemsstaterna måste skydda EG:s intressen på samma sätt som staterna skyddar motsvarande nationella intressen. Principen kan därmed ge effekten av att medlemsstaterna måste använda straffrättsliga sanktioner och dessa sanktioner måste även uppställa kraven på effektivitet.⁸

Inom EG-rätten föreligger även sk. negativa förpliktelser och dessa träder ikraft vid tillfällena då medlemsstaten infört rättsregler som strider mot gemenskapsrätten. Effekten av rättsregler som står i strid med EG-rätten blir att principen om EG-rättens företräde och direkt effekt blir tillämpliga och således måste den nationella domstolen förbise den nationella rättsregeln.⁹

EG-rättsliga sanktioner som visar på straffrättsliga drag kallas för övernationella sanktioner och de har i stort sett förekommit sedan 1962.¹⁰ Med att en sanktion har en övernationell karaktär innebär att en övernationell institution har kompetens när det avser den aktuella regleringen. Det finns tre olika former av kompetens, vilka är legislativ kompetens, judiciell kompetens och exekutiv kompetens. EG har dock inte någon exekutiv kompetens, då det inte finns några myndigheter på det gemenskapliga planet som har möjlighet att utfärda exempelvis frihetsberövande sanktioner.¹¹ Den kompetens som EG däremot besitter är den legislativa då det avser vissa sanktioner och vissa områden. EG har även en judiciell kompetens men den är mycket begränsad.¹²

⁷ Asp, EU och straffrätten, s. 30.

⁸ A. a., s. 31.

⁹ A. a., s. 32 f.

¹⁰ A. a., s. 23.

¹¹ A. a., s. 74.

¹² A. a., s. 74.

När en sanktion anses vara övernationell innebär det inte att det inte finns möjligheter för nationella myndigheter eller domstolar att döma ut sanktionen. Vid klassificering av sanktionsregler genomförs ofta en bedömning om regeln utgör EG-rätt eller nationellrätt och huvudregeln är att den utgör EG-rätt.¹³

Den övernationella sanktionsrätten delas även in omedelbar övernationell sanktionsrätt eller i medelbar övernationell sanktionsrätt. Med den omedelbara sanktionsrätten avses att gemenskapen har både en legislativ som en judiciell kompetens. Med den medelbara sanktionsrätten innebär att gemenskapen, även i detta avseende, har en legislativ kompetens men istället ligger den judiciella kompetensen hos medlemsstaterna. Reglerna utfärdas således av EG: s institutioner medan sanktionerna utdöms av myndigheter i medlemsstaterna. I Sverige är det länsstyrelserna som handlägger införandet av sanktioner och i vissa fall är även jordbruksverket.¹⁴

Genom att det föreligger två olika sanktioner, sanktioner i den nationella lagstiftningen och sanktioner i den övernationella EG-rätten, finns det en risk att detta kan leda till risker för dubbla förfaranden och dubbelbestraffning. I enlighet med Europakonventionen är det inte tillåtet med dubbelsanktionering. EG som gemenskap är dock inte bunden av konventionen och därmed kan inte EG: s institutioner göras ansvariga inför Europadomstolen eller behöver följa Europadomstolens praxis.¹⁵ Men EG-domstolen har gett uttryck för att Europadomstolens praxis skall ses som allmänna rättsprinciper inom EG-rätten. I mål *Internationale Handelsgesellschaft* anges bland annat att EG-domstolen skall säkerställa att det sker ett iakttagande av de allmänna rättsprinciperna inom ramen för gemenskapens struktur och mål.¹⁶

¹³ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 74.

¹⁴ A. a., s. 75.

¹⁵ A. a., s. 88 samt 335 f.

I enlighet med artikel 6.2 i Maastrichtfördraget skall den europeiska gemenskapen respektera de grundläggande rättigheterna som följer av Europakonventionen. Dessutom har de flesta av EG: s medlemsstater ratificerat konventionen, vilket skulle leda till normkonflikter om EG inte följde konventionen.

Viktigt att poängtera att det är stora skillnader mellan straff och sanktioner och orsaken är att det skiljer mellan vilka straffrättsliga grundprinciper och rättssäkerhetsgarantier som blir tillämpliga. I de fall då det förekommer särskilda garantier, som skall gälla för straffrättsliga sanktioner, kan det finnas ett behov av att särskilja dessa sanktioner från andra. Dock skall förtydligas att rättssäkerhetsgarantierna även kan gälla för sanktioner med straffkaraktär. Det finns två olika praxis på detta område, vilka är Europadomstolens praxis angående Europakonventionens artikel 6 samt EG-domstolens praxis där straffrättsliga principer åberopas under hänvisning tillsanktionernas rättsliga karaktär.¹⁷

Ytterligare ett skäl för att skilja mellan straff och andra typer av sanktioner inom EG-rätten är kompetensfördelningen mellan EG och medlemsstaterna. Straffrätten faller under det mellanstatliga samarbetet och därmed den tredje pelaren.¹⁸ Däremot regleras sanktioner under första pelaren och under denna pelare har EG viss kompetens. Det har vid ett flertal tillfällen talats om att flytta straffrätten från den tredje pelaren till den första pelaren, då det anses kunna skapa fördelar med en gemensam straffrätt inom den Europeiska gemenskapen.¹⁹

¹⁶ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, punkt 4.

¹⁷ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 245.

¹⁸ A. a., s. 246.

¹⁹ Det har vid ett flertal tillfällen talats om att flytta straffrätten från den tredje pelaren till den första pelaren, då det anses kunna skapa fördelar med en gemensam straffrätt inom den Europeiska gemenskapen. Dock är detta något som endast diskuteras i doktrinen. Se Träskman, *Strafflagen för den Europeiska Unionen – Fakta och fiktion*, s. 345-362. Wersäll, *Straffrättsligt samarbete inom Europeiska Unionen*, SvJT 1997, s. 416-425. Elholm, *Nytter EU's harmonisering af strafferetten*, Lov & Ret, september 2001.

Den mest betydelsefulla sanktionen som finns i EG-rätten är bötesstraffet och den ses som en traditionell sanktion men även något som traditionellt betraktas som straffrättsligt.²⁰ Lagstiftaren har placerat sanktioner i sådana regler som är generellt riktade och tillämpas endast för något som redan ägt rum. Dessutom skall en sanktion leda till ett upprätthållande av en känsla av skuld. En viktig del i sanktionen är även att bötesbeloppet kan uppgå till stora summor.²¹

Förutom bötesstraffet finns även en förverkandesanktion. Denna sanktion kan indelas i ytterligare två förverkanden, restitutiva och punitiva förverkanden. Ett restitutivt förverkande innebär att det sker ett säkerställande av att status quo infaller. Ett punitivt förverkande sker om det finns möjlighet att förverka en säkerhet för en viss fordran.²² Viktigt är dock att tillägga att det sistnämnda förverkandet endast kan bli aktuellt under förutsättning att den enskilde frivilligt påtagit sig en förpliktelse.²³ När detta äger rum förändras även det straffrättsliga mönstret, det finns nämligen ingen anledning att betrakta sanktionen som straffrättslig, då straffrätten skall koppla samman händelse med en individ. Samtidigt som man utdömer ett punitivt förverkande blir denna sammankoppling överflödig.²⁴

2.2 Vilka krav ställer EG-rätten på sanktionerna?

2.2.1 Allmänt

Det är mycket viktigt att sanktionerna som finns på det miljörättsliga området är precisa och tydliga, då dessa skall utgöra en kunskapsfaktor för reglernas adressater. Om reglerna är lättförståeliga blir tiden för rättsliga problemlösningar kort, vilket i sin tur kan förkorta tillsynstiden. Om

²⁰ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 394.

²¹ A.a., s. 394 f.

²² A.a., s. 395.

²³ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, punkt 18.

²⁴ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 395 f.

reglerna blir krångliga, och i synnerhet om reglerna dessutom skapar kompetenskonflikter mellan olika myndigheter kan tillsynen bli ineffektiv.

Sanktionerna måste uppfylla tre allmänna krav, vilka är effektivitet, proportionalitet samt avskräckande. Förutom dessa tre krav föreligger även krav på ändamålsenlighet, nödvändighet och lämplighet.

2.2.2 Krav på effektivitet²⁵

Anledningen till att det finns ett effektivitetskrav är eftersom det faktiskt sker överträdelser av bestämmelserna och det är därmed av stor vikt att bestämmelserna verkligen får den effekt som var avsedd med lagstiftningen.²⁶ Se mer angående effektivitet under avsnitt 5.

2.2.3 Krav på proportionalitet

Proportionalitetsprincipen är en av de viktigaste principerna inom svensk och gemenskrätsrättslig lagstiftning och med principen avses att en åtgärd inte får vara mer ingripande än vad som krävs för att uppnå det mål som eftersträvas. Studeras principen ur ett straffrättsligt perspektiv skall straffet stå i proportion till brottet. Därmed får inte ett beslutsorgan utnyttja sin beslutanderätt på så viss att ålägga restriktioner eller skyldigheter för en medborgare när det inte föreligger en balans mellan mål och medel i förhållande till allmänt intresse.

Vid tillämpandet av proportionalitetsprincipen skall beslutsorganet även beakta principerna om lämplighet och nödvändighet. Alla tre principer måste dessutom vara uppfyllda för att beslutsorganet skall kunna döma ut exempelvis en sanktion.²⁷

²⁵ Se avsnitt 5 för mer information angående effektivitet.

²⁶ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 56 och C-14/83 Von Colson and Kamann, punkt 28.

²⁷ Asp, EG: s sanktionsrätt, s.92.

Proportionalitetsprincipen kan även indelas i två olika former av proportionalitet, vilka är A-proportionalitet och S-proportionalitet. Nedan redogörs mer ingående om dessa två begrepp.

2.2.3.1 A-proportionalitet

A-proportionalitet anses vara en förvaltningsrättslig princip inom EG-rätten och rör främst relationen mellan mål och medel. EG-domstolen har visat på att begreppet består av två element, vilka är rimlighet och nödvändighet. Med elementet rimlighet menas att straffet måste vara rimligt i förhållande till det mål som eftersträvas. Dessutom skall straffet vara nödvändigt för att kunna uppnå målet. Förutom dessa två element finns det även tre krav som A-proportionalitetsbegreppet måste uppfylla. Dessa krav är krav på duglighet, nödvändighet och rimlighet. Med duglighet avses att åtgärden måste vara duglig för att uppnå målet med lagstiftningen. Duglighet föreligger även då man inte lyckas uppnå målet men då det funnits möjlighet till det. Nödvändighet är istället ett krav som uppfylls då man använder sig av det minst ingripande medlet men fortfarande kan uppnå målet. Således krävs att det finns flera olika möjligheter att välja mellan för att nödvändighetskravet kan aktualiseras. Det sista kravet är att ett medel är rimligt i förhållande till det eftersträvade målet. För att kunna göra en bedömning av vad som är rimligt krävs en avvägning mellan de positiva fördelarna med de negativa delarna. Föreligger det fler negativa konsekvenser med medlet än positiva måste resultatet leda till att medlet inte kan anses vara proportionerligt.²⁸

2.2.3.2 S-proportionalitet

Med S-proportionalitet menas att straffet måste stå i proportion till brottet för att anses vara av proportionerlig art och skall således relateras till det aktuella brottets svårhetsgrad. För att det skall vara möjligt att använda

proportionalitet som en grundläggande princip för påföljdsbestämning krävs att det är möjligt att mäta och gradera både brott och straff. Exempel på där det är förhållandevis lätt att mäta är skillnaden mellan böter och fängelse där det anses att böter är ett mildare straff än fängelse. Ofta är dock straffskalan tydligt reglerad medan det kan vara svårare att avgöra brottets svårhet. Brottets svårhet kan avgöras genom två olika faktorer, vilka är skada och skuld. S-proportionalitetsbegreppet är med andra ord retrospektivt, då det ser till vad gärningsmannen gjort och trott.²⁹

2.2.4 Krav på avskräckande verkan

Att en sanktions skall vara av avskräckande art innebär att det skall upprätthållas ett visst mått av stränghet vid valet av sanktion. Vad som skall förtydligas att det får inte vara sanktioner som endast är av ren symbolisk form.

I många fall är det endast straff som kan skapa en tillräckligt avskräckande effekt. Införande av straffrättsliga sanktioner visar på ett socialt ogillande av ett särskilt handlande. När detta dessutom sker på ett gemenskapligt plan ger det en starkare signal till dem som begår miljöbrott. Dessutom ger inte administrativa eller andra finansiella sanktioner inte en lika stor effekt som straffrättsliga sanktioner, speciellt inte när gärningsmannen har en ekonomisk säkerhet. För att skapa en större effektivitet, vad avser upprätthållande av miljöskyddet, krävs att det sker en harmonisering på området inom alla medlemsstater. Det skall även påpekas att eftersom många miljöbrott är gränsöverskridande är det nödvändigt med en gemensam straffrättslig reglering inom miljörättsområdet.³⁰

I målet *Tyskland mot Kommissionen* anfördes att varje sanktion med avskräckande syfte också utgör en straffrättslig sanktion, eftersom en

²⁸ A. a., s. 92 f.

²⁹ Asp, EG:s sanktionsrätt, s. 101 f.

³⁰ http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (030711).

straffrättslig sanktions syfte, utöver att vara rent avskräckande, också är att ge uttryck för ett samhälleligt ogillande.³¹

2.2.5 Krav på ändamålsenlighet

Det kan inte nog understrykas att det är oerhört väsentligt för effektiviteten av miljölagstiftningen att beslutsunderlagsreglerna är ändamålsenligt utformade. En sanktionsbestämmelse måste vara ändamålsenlig på så vis att lagstiftaren skall vid en övergripande bedömning ta ställning till vilka medel som skall användas för att lagstiftningens mål skall kunna eftersträvas. I detta avseende blir även en proportionalitetsbedömning aktuell, då lagligheten av en åtgärd endast kan påverkas när åtgärden är uppenbart olämplig.³² Speciellt har det visats sig att när en sanktion avser att skydda gemenskapens finansiella intressen anses det vara mer ändamålsenligt med att utdöma en sanktion.³³

2.2.6 Krav på nödvändighet

När det sker en prövning av en sanktions lämplighet studeras frågan huruvida en mildare åtgärd, som har samma verkan, kan komma ifråga för att uppnå det eftersträvande målet.³⁴ Myndigheter får således inte ålägga sanktioner för en medborgare utan i del fall det är strikt nödvändigt i förhållande till allmänt intresse.³⁵

³¹ C-240/90, *Tyskland mot kommissionen* samt C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, punkt 33.

³² C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, punkt 71-73.

³³ Förslag till Rådets och Europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, KOM(2001) 272 slutlig samt Regeringskansliets Faktapromemoria 2001/02:FPM65, Kommissionens förslag till direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen.

³⁴ C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, punkt 74.

³⁵ Glimhall, s. 25.

2.2.7 Krav på lämplighet

Vid en prövning av en sanktionsbestämmelses lämplighet studeras om det nämnda skyddssyftets betydelse och om de nackdelar som förorsakas inte är oproportionerliga i relation till de uppställda målen. För att studera lämpligheten av en sanktion undersöks möjligheten för åtgärden att uppnå sitt syfte och syftet skall vara ett erkänt intresse för gemenskapen. Dessutom accepteras endast en sanktion om den är lämplig för att uppfylla lagens ändamål och en sanktion som inte uppfyller ändamålet är därmed olämplig och kan därför inte godkännas.³⁶

2.3 MR-straff och K-straff

Docent Petter Asp har konstruerat två begrepp rörande straff och andra former av punitativa sanktioner, vilka kännetecknar en straffrättslig reglering. Dessa begrepp kallas för MR-straff (människorättsstraff) och K-straff (kriminalstraff). Det första begreppet skall relateras till rättighetsgarantierna och att garantierna bör upprätthållas vid den straffande verksamheten. Däremot skall K-straffet skapa en förståelse hos den tilltalade om vad som anses vara en god medborgare.³⁷

EG-domstolen har vid ett flertal tillfällen uttryckt att mänskliga rättigheter utgör en del av de allmänna rättsprinciperna inom EG-rätten.³⁸ I Maastrichtfördraget är det dessutom uttryckligen skrivet att ”Unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950”.³⁹ För att ett straff skall anses vara av MR-karaktär måste det finnas en straffrättslig reglering. Om det skulle handla om en straffrättslig reglering blir artikel 6 i Europakonventionen tillämplig. Dock skall påpekas att även om lagstiftaren

³⁶ Gydal, s. 30 f.

³⁷ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 362 f.

³⁸ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125 s. 1134, punkt 4.

³⁸ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 395 f.

³⁹ Maastrichtfördraget, artikel F 2.

inte klassificerat en sanktion som ett straff kan det fortfarande vara ett MR-straff.⁴⁰

Det andra begreppet som Petter Asp har skapat är således K-straffet och här tas ingen betydelse av lagstiftarens klassifikation av sanktionen såsom sker vid tillämpandet av MR-straff. K-straffet skall som straffbegrepp användas när man skall dra gränsen mellan första och tredje pelaren. På så vis skall det göras mer tydligt om vad som tillhör EG:s kompetens. EG saknar således kompetens när det avser straffrättsliga regleringar och straffrätten tillhör sådana mellanstatliga åtgärder som placeras under tredje pelaren. EG har dock kompetens att utdöma MR-straff under förutsättning att det inte är ett K-straff. För att ytterligare förtydliga, saknar EG kompetens när det "är individinriktade sanktioner som påförs under förutsättningen av att individen kan sägas vara ansvarig för vad som skett"⁴¹. I vissa situationer kan det vara svårt att avgöra om en viss EG-sanktion ligger för nära K-straffet. Exempelvis kan detta uppstå i de fall då sanktionshotet riktar sig mot enskilda företagare. I dessa fall påförs endast en sanktion under förutsättning av uppsåt eller oaktsamhet. Problemet uppstår särskilt i de fall då den enskilda firman är en enmansrörelse. Samma problem uppstår inte för större företag. För att komma underfund med om en sanktion är av straffrättslig art eller inte, kan man se om det finns någon möjlighet att överflytta den börda som sanktionen innebär genom att komma överens med en tredje man.⁴²

⁴⁰ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 364 f.

⁴¹ A.a., s. 397.

⁴² A.a., s. 397.

2.4 Skydd för miljön genom strafflagstiftning⁴³

2.4.1 Allmänt

Det var under Europeiska rådets möte i Tammerfors oktober 1999 som diskussioner påbörjades om att skapa gemensamma definitioner och grunder för åtal och påföljder bl.a. för miljöbrott. Under år 2000 beslutade rådet att gemensamma bestämmelser om miljöbrott skulle införas och efter ett danskt initiativ om rambeslut yttrade sig Europaparlamentet sig positiva för en sådan åtgärd.

Dessutom kom även ett förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning.⁴⁴ Utifall att direktivet kommer att införlivas skulle det för första gången introduceras legala sanktioner för brott mot miljön inom Europeiska Unionen. Med direktivet skulle ett antal handlingar mot gemenskapen för skydd av miljön bli kriminaliserade.⁴⁵ Dock har direktivet än idag blivit införlivat.

För att skapa en hög miljöskydds nivå måste det åstadkommas en lösning på den växande miljöbrottsligheten. I enlighet med Romfördragets artikel 174.2 skall gemenskapens miljöpolitik främja detta arbete bl.a. genom försiktighetsprincipen, principerna om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis skall stoppas vid källan och att förorenaren skall betala. Alla medlemsstater skall även i överensstämmelse med artikel 10 i Romfördraget införa effektiva, avskräckande och proportionerliga

⁴³Rambeslut 2003/80JHA av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom strafflagstiftning, Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning, Bryssel den 13.3.2001, KOM(2001) 139 slutlig, 2001/0076 (COD) samt Ändrat förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning, (framlagt av kommissionen enligt artikel 250.2 EG-fördraget), Bryssel den 30.9.2002, KOM(2002) 544 slutlig, 2001/0076 (COD). Direktivförslaget om skydd för miljön genom strafflagstiftning kan även jämföras med förslaget till Rådets och Europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, Bryssel den 23.5.2001, KOM(2001) 272 slutlig, 2001/0115 (COD).

⁴⁴ Förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning, KOM(2001) 139 slutlig.

påföljder för att gemenskapsrätten följs. Tyvärr, har det visat sig att medlemsstaternas påföljder inte alltid är tillräckligt effektiva för att upprätthålla gemenskapsrätten och alla medlemsstater har inte infört brottspåföljder för de allvarligaste överträdelsena av gemenskaprättens miljöskyddslagstiftning.⁴⁶

Den 13 mars 2001 kom ett förslag till direktiv av kommissionen om hur man skall genom straffrätten bekämpa miljöbrotten. Detta var ett mycket viktigt steg för att på ett mer effektivt sätt kunna minska antalet miljöbrott inom den Europeiska unionen. Tanken var att medlemsstaterna skulle kunna försäkra att vissa handlingar innebar brott mot gemenskapens bestämmelser samt att denna försäkran skedde genom ett införlivande av straffrättsliga bestämmelser på miljöområdet.⁴⁷

Den 27 januari 2003 införlivades dock rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftningen. Före detta datum fanns det endast bestämmelser som indirekt ålade medlemsstaterna att införa påföljder.⁴⁸ Genom det nya rambeslutet från den 27 januari 2003 skapades däremot en gemenskapsbestämmelse som kräver att påföljder skall införas.⁴⁹ Genom att det inte fanns någon gemensam bestämmelse på detta område före januari 2003 rådde det osäkerhet om medlemsstaternas skyldigheter. Det saknades även miniminormer och gemenskapsrättslig regelverk för miljöbrott.

I förslaget till direktivet nämns att det är endast brottspåföljder som kan ha en tillräckligt avskräckande verkan, då brottspåföljder är en kraftfullare markering av ogillande från samhällets sida än administrativa påföljder och civilrättsligt skadestånd. Dessutom innebär en brottspåföljd att samhället på ett mer tydligt sätt sänder ut den avskräckande verkan till lagöverträdare.

⁴⁵ http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (020711).

⁴⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv, KOM (2001) 139 slutlig, s. 2.

⁴⁷ Faure, Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law, Final Report, s. 1.

⁴⁸ Romfördraget art. 10.

⁴⁹ Rambeslut 2003/80/JHA från 27 januari, 2003 om skydd för miljön genom strafflagstiftning.

Exempelvis får en brottspåföljd mer effekt än administrativa avgifter och andra ekonomiska åtgärder i de fall då lagöverträdaren saknar tillgångar eller tvärtom då lagöverträdaren har en mycket stark ekonomisk ställning.⁵⁰

Ytterligare positiva aspekter vad avser en straffrättslig lagföring är att tillgången till kraftfullare verktyg ökar jämförelsevis med vad förvaltnings- och civilrätten kan ge och på så vis skapas en möjlighet att effektiviteten ökar för utredarna. Förslaget till direktivet innehåller även påpekanden om att en straffrättslig lagföring skapar starkare garantier för en utrednings opartiskhet. Tidigare fanns det risk för att myndigheter som beviljat exempelvis exploaterings- eller utsläppstillstånd även skulle ansvara för brottsutredningarna.⁵¹

2.4.2 Rambeslutets utformning

Rambeslutet innehåller tolv stycken artiklar och rambeslutet skall endast vara tillämpligt på handlingar som bryter mot gemenskapens miljöskyddslagstiftning eller mot bestämmelser som staterna infört för att följa rambeslutet. I andra och tredje artikeln innehåller vilka brott som skall klassas som uppsåtliga⁵² och oaktsamma⁵³ brott. Vad gäller utredningsfrågan stadgas det i fjärde artikeln att alla medlemsstater skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brott enligt artiklarna två och tre är straffbelagda.⁵⁴ Dessa brott skall straffbeläggas på ett effektivt och proportionerligt sätt som i värsta fall kan innebära frihetsberövande straff och även utlämning.⁵⁵ Under artikel 6 i rambeslutet regleras ansvar för juridiska personer⁵⁶ samt artikel 7 behandlar sanktioner för juridiska

⁵⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv, KOM (2001) 139 slutlig.

⁵¹ Ibid.

⁵² Rambeslut 2003/80/JHA från 27 januari, 2003 om skydd för miljön genom strafflagstiftning, art 2.

⁵³ A. a., art 3.

⁵⁴ A. a., art 4.

⁵⁵ A. a., art 5.1.

⁵⁶ A. a., art 6.

personer⁵⁷. Enligt artikeln skall en medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att artikel 6 i rambeslutet upprätthålls. Detta skall ske på ett effektivt och proportionerligt sätt, vilket skall ske genom böter eller sanktioner som, uteslutande från berättigande av samhällsförmåner och andra bidrag (art 7 (a)), temporärt eller permanent näringsförbud (art 7 (b)) etc.

2.4.3 Direktivförslagets utformning

Direktivförslagets om skydd för miljön genom strafflagstiftning består av åtta artiklar och behandlar direktivets syfte, definitioner, brott, påföljder, rapporteringsskyldighet, införlivande, ikraftträdande samt att direktivet riktar sig till medlemsstaterna.⁵⁸

Att direktivet kan resultera i att få miljöbrottseffekter grundar sig på flera saker och kommissionen har nämnt ett antal olika handlingar som får effekten av att bli klassat som miljöbrott enligt gemenskapens miljöbestämmelser. Det finns tre olika aspekter då direktivet skall försäkra att det föreligger effektiva sanktioner:

- 1) medlemsstaterna skall själva bestämma vilka bestraffningar som skall gälla vid brott av de miljörättsliga bestämmelserna, under medlemsstaternas egna straffrättssystem,
- 2) kommissionens förslag reglerar endast avsiktlig skada mot miljön eller skada orsakad på grund av vårdslöshet, och
- 3) direktivet skall skydda för lagöverträdelse, vilket redan tidigare uttryckligen är förbjudet enligt nu gällande miljö rätt.⁵⁹

Anledningen till att kommissionen vill ha ett direktiv avseende miljöbrott är på grund av att skydda miljön är en av gemenskapsrättens principer och är

⁵⁷ Rambeslut 2003/80/JHA från 27 januari, 2003 om skydd för miljön genom strafflagstiftning, art 7.

⁵⁸ Förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning, KOM(2001) 139 slutlig.

inkluderade i EG: s lagstiftning. I Romfördragets artikel 174.1 finns vissa mål uppställda för att bidra till en bättre miljöpolitik. Dessa mål är:

- 1) bevara, skydda och förbättra kvaliteten av miljön,
- 2) skydda mänsklig hälsa,
- 3) skapa en aktsam och förnuftsensligt nyttjande av miljöns resurser,
- 4) gynna vidtagande av åtgärder på internationell nivå för att kunna hantera regionala och världsliga miljöproblem.⁶⁰

Den legala grunden för att skapa straffrättsliga regler inom miljöområdet är bland annat på grund av att enligt Romfördraget skall gemenskapen se till att upprätthålla en hög nivå av miljöskydd och att förbättringar av miljökvaliteten ständigt äger rum. Gemenskapens verksamheter skall även inkludera en miljövänlig politik. Gemenskapen har även visat, genom lagstiftning, att miljön har ett stort skyddsintresse. Därmed skall medlemsstaterna iakttä och implementera sådan lagstiftning som är nödvändig, effektivt och avskräckande. Exempelvis, som ovan skrivet, kan det vara proportionerliga sanktioner, då det finns bättre möjligheter att upprätthålla en viss lagstiftning om det finns avskräckande sanktioner. Det har dock visat sig att medlemsstaternas egna sanktioner inte alltid är tillräckligt effektiva för att skapa en god uppfyllelse av gemenskapsrättens lagstiftning. Alla medlemsstater har inte en lagstiftning som har straffrättsliga sanktioner mot de allvarligaste brotten mot gemenskapens miljölagstiftning och det finns fortfarande många fall där det förekommer att gemenskapsrätten negligeras vad avser miljöskydd.⁶¹ Direktivet riktar sig endast till sådan miljöförstöring som härrör från en fysisk eller en juridisk person.⁶²

⁵⁹http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (030711).

⁶⁰http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (030711).

⁶¹ Romfördragets art. 174.1.

⁶²http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (030711).

I direktivförslaget finns det reglerat om minimiregler av miljöskydd genom strafflagstiftning. I enlighet med artikel 176 i Romfördraget regleras att medlemstaterna även får implementera strängare åtgärder än vad gemenskapen föreslår. Exempelvis, kan en medlemsstat införa ytterligare sanktioner än vad direktivet föreslår.⁶³

2.4.4 Talan mot Europeiska unionens råd väckt den 15 april 2003 av Europeiska gemenskapernas kommission⁶⁴

Den 15 april 2003 stämde kommissionen rådet med syfte att granska lagligheten av rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning. Kommissionen yrkar att EG-domstolen skall:

- fastställa rådets rambeslut av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom strafflagstiftning är rättsstridig,
- ogiltigförklara nämnda beslut, och
- förplikta Europeiska unionens råd att ersätta rättegångskostnaderna.

Kommissionen stöder fullständigt målen i rambeslutet, men har ifrågasatt den rättsliga grunden för åtgärderna i fråga och menar att de ifrågavarande åtgärderna omfattas klart av gemenskapens behörighet. Syftet med rambeslutet är att skydda miljön genom att straffbelägga brott som innebär att miljön skadas, vilket motsvarar den behörighet som gemenskapen har i enlighet med bland annat avdelning XIX i Romfördraget (artiklarna 174-176) och artikel 6 i nämnda fördrag.

Gemenskapsbestämmelserna skall ges företräde och därmed anser kommissionen att det inte finns någon rättslig möjlighet att anta rättsakter på grundval av det fördraget om gemenskapen har behörighet att anta

⁶³ http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (030711).

⁶⁴ C-176/03, Talan mot Europeiska unionens råd väckt den 15 april 2003 av Europeiska gemenskapernas kommission, Europeiska unionens officiella tidning (2003/C 135/31). All information under detta avsnitt är från Europeiska Unionens officiella tidning (2003/C135/31).

rättsakten i fråga. Vidare anser även kommissionen att gemenskapen är behörig att föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna om orsaken är för att säkerställa gemenskapsrättens uppställda mål.

Kommissionen stödjer sig även på rättspraxis i talan mot rådet. I mål C-68/88, *Kommissionen mot Grekland* ansåg domstolen att medlemsstaterna är skyldiga att se till att överträdelser av gemenskapsrätten i allra största mån undviks enligt regler motsvarande de processuella och materiella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Dessa regler måste vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelserna samt vara avskräckande. Vidare anser EG-domstolen i målet mot Grekland att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva straffrättsliga påföljder för överträdelser mot gemenskapsrätten.

Slutligen anser kommissionen att på den nivå som gemenskapsrätten befinner sig i dag är gemenskapslagstiftaren, för det fall denne anser att iakttagandet av de normer som skall antas inte kan säkerställas utan att straffrättsliga bestämmelser införs, behörig att förskriva att medlemsstaterna skall införa sådana bestämmelser.

Det kommissionen avser är således att utifall att gemenskapsrättens mål endast kan säkerställas genom strafflagstiftning skall gemenskapens kompetens, vad gäller straffrättsområdet placeras under pelare ett och utfärda ett direktiv gällande skydd för miljön genom strafflagstiftning och inte endast ett rambeslut.

2.5 Förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott

2.5.1 Allmänt

En förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg började, i likhet med diskussionen om skydd för miljön genom strafflagstiftning, i samband med mötet i Tammerfors under oktober 1999. Den 28 september 2000 kom rådet fram till att det är nödvändigt att unionen upprättar ett regelverk för harmonisering av lagstiftning som rör straffrättsliga påföljder för miljöbrott. Dessutom fick *Prestiges* förlisning utanför Galiciens kust i november 2002 den verkan av att det var nödvändigt att föroreningar orsakade av fartyg krävde omedelbara åtgärder. Under december 2002 framhölls under Europeiska rådets möte i Köpenhamn att det var nödvändigt att unionen vidtar alla lämpliga åtgärder för att se till att katastrofer som *Prestiges* förlisning inte upprepas.

Det finns inte bara ett förslag till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg utan det finns även ett förslag till direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott.

2.5.2 Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv⁶⁵

Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott är ett av stegen för att genom straffrätten stärka skyddet för

⁶⁵ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott, Bryssel den 5.3.2003, KOM(2003) 92 slutlig, 2003/0037 (COD).

miljön, och här är haven särskilt skyddsvärda.⁶⁶ Detta förslag införlivar de tillämpliga internationella bestämmelserna om föroreningar orsakade av fartyg med gemenskapslagstiftningen och efterlevnaden av dessa bestämmelser kan på detta vis regleras.

I förslaget till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning anges det att utsläpp som bryter mot gemenskapslagstiftningen skall utgöra brott och att påföljder, inbegripet brottspåföljder, skall dömas för brott utifall någon av dem som orsakat skadan har deltagit i brottet uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. När brotten har begåtts av en fysisk person kan domstolen vid grova brott utdöma frihetsberövande.

Under december 2002 nämnde rådet att kommissionens avsikt med att ta fram ett förslag skall bland annat försäkra att lämpliga sanktioner drabbar den person som genom synnerligen vårdslöst beteende har orsakat eller bidragit till förorening. Dessutom bör kompletterande åtgärder äga rum för att ytterligare förstärka skyddet för miljön.

2.5.3 Förslag till Rådets rambeslut⁶⁷

Förslaget till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg har till syfte att förstärka de straffrättsliga åtgärderna som är avsedda att harmonisera medlemsstaternas lagar och andra författningar som reglerar föroreningsbrott orsakade av fartyg samt underlätta och uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna för att bestraffa dessa brott.

Det aktuella förslaget om rambeslut har skapats med ett regionalt och internationellt samarbete och beslutet grundar sig bland annat på

⁶⁷ Förslag till Rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg, Bryssel den 2.5.2003, KOM(2003) 227 slutlig, 2003/0088 (CNS).

Marpolkonventionen⁶⁸ samt FN:s havsrättskonvention.⁶⁹ Havsrättskonventionen har varit den främsta inspirationskällan till rambeslutsförslaget med dess utrednings- och lagföringsbefogenheter. Även rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning⁷⁰ har också beaktas vid skapandet av detta förslag till rambeslut.

Förslaget bygger på artikel 29 i Maastrichtfördraget, där det föreskrivs att gemenskapen skall utforma gemensamma insatser inom områdena angående polis- och straffrättsligt samarbete och anledningen är för att kunna skapa en hög säkerhetsnivå för gemenskapens medborgare.

Detta förslag till rambeslut skall vara ett komplement till förslaget till direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott.

Det finns flera skäl till att dagens miljölagstiftning inte får något genomslag, vad avser föroreningar orsakade av fartyg, vilka bland annat är att:

- det saknas tillräckliga anläggningar för att ta emot avfall i hamnar,
- bestämmelserna i MARPOL 73/78 tillämpas inte på samma sätt över hela världen,
- utsläppen upptäcks inte i tid,
- de som begått miljöbrotten dras mycket sällan inför domstol och i de fall de dras inför domstol föreligger ofta stora brister vad avser bevisfrågan, och
- om en person döms för miljöbrott är straffen ofta av en icke avskräckande effekt. Exempelvis, är det vanligt förekommande att endast ett fartygs befälhavare som blir dömd för brott, i stället för ett rederi.

⁶⁸ 1973 års internationella konvention till förhindrande av föroreningar från fartyg och 1978 års protokoll till denna konvention, den sk. MARPOL 73/78.

⁶⁹ Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (UNCLOS). Konventionen trädde i kraft för gemenskapens del den 1 maj 1998.

⁷⁰ Se avsnitt 5.4.

För att dessa brister skall förbättras finns förslag på möjliga åtgärder, vilka är att:

- fartygen skall bättre kontrolleras genom att oljedagboken och andra dagböcker skall kontrolleras vid varje inspektion,
- hamnarna måste tillhandahålla möjligheter för att kunna ta emot fartygsavfall,
- det skall förekomma stickprovskontroller inom ramen för hamnkontrollen, samt
- man måste förbättra kuststaternas tillgång till information om vad fartygens last innehåller.

Utifall att ovanstående åtgärder införs finns det fortfarande stora risker för att gemenskapens problem rörande olagliga utsläpp trots allt inte kan påverkas. En anledning till problematiken är att det faktiska brottet, överträdelsen av gällande föroreningsnormer, omfattas inte av EG-lagstiftningen. Som ovan skrivet, finns det bland annat stora skillnader i hur medlemsstaterna tillämpar MARPOL 73/78 och intresset när det gäller att kontrollera möjliga lagbrytare varierar mycket samt att straffen för en överträdelse av lagstiftningen varierar också stort. Ett direktiv på det aktuella området skulle dock kunna förändra mycket av problematiken.

Ett direktiv om föroreningar av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott kommer att komplettera samt förtydliga gemenskapens lagstiftning på det aktuella området genom att det äger rum en harmonisering av bestämmelserna. Dessutom skulle samarbetet mellan medlemsstaterna förbättras genom att myndigheter mellan medlemsstaterna skulle samarbeta i större utsträckning än vad som sker i dag.

Tidigare uppställda mål är att gemenskapen skall garantera säkerheten vid sjötransporter och skydda gemenskapsvatten från föroreningar orsakade av fartyg. Dessutom har gemenskapen kompetens att lagstifta för att uppnå ett

gemenskapsmål och gemenskapen skall även anses ha kompetens att begära att brott mot lagstiftningen skall sanktioneras på nationell nivå. Men, som ovan angett, gemenskapen har inte någon straffrättslig kompetens. Däremot finns det möjligheter för gemenskapen att kräva att medlemsstaterna inför brottspåföljder för att på så vis kunna uppnå gemenskapsmålen. Dessa påföljder skall dock vara lämpliga i proportion till syftet med lagstiftningen.

I enlighet med gemenskapens politik anses endast brottspåföljder vara den mest effektiva lösningen för att komma till rätta med miljöbrottsproblemet. Man anser bland annat att endast en brottspåföljd har tillräckligt avskräckande effekt, då men genom åtgärden även visar på samhällets avståndstagande. I direktivförslagets artikel 6 föreskrivs att ett brott mot bestämmelserna anses vara en brottslig handling. Vidare fastställs att påföljderna för brotten skall vara tillräckligt avskräckande, vilket är mycket viktigt för att utsläppsförbuden skall vara effektiva. Kommissionen anser att det är viktigt att man inför sådana straff som skapar en avskräckande effekt, då föga uppnås genom en tillämpning av milda straff för föroreningsbrottslingar.

Förutom straffrättsliga sanktioner skall det även finnas möjligheter för medlemsstaterna att utdöma administrativa sanktioner, under förutsättning att de är effektiva, avskräckande och proportionerliga. Exempel på administrativa sanktioner som kan bli aktuella är böter, förverkande av behållningen, frantagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, tvångsförvaltning eller tvångslikvidation.

2.6 Mål C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG

2.6.1 Bakgrund

Den aktuella tvisten uppkom under 1996 när Käserei Champignon Hofmeister (KCH), tillverkare av mjukost, inte visade i en produkts

varudeklaration att varan innehöll vegetabiliskt fett och därför i egenskap av livsmedelsberedning borde ha hänförts till nr 2106 9098 0000 i bidragsnomenklaturen. På grund av att den inte skrevs in i ovanstående bidragsnomenklatur innebar att ett felaktigt exportbidrag betalades ut till KCH av Hauptzollamt. Efter att detta uppdagades krävde Hauptzollamt att KCH skulle betala en sanktionsavgift enligt artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87.

Sedan Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ogillat KCH: s talan om upphävande av sanktionen väckte bolaget en revisionstalan inför Bundesfinanzhof.

KCH gjorde inför den senare gällande att artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 inte var giltig, eftersom den stred mot rättsstatsprincipen och mot diskrimineringsförbudet.

2.6.2 Principen Nulla poena sine culpa

EG-domstolen blev tillfrågad att utreda huruvida artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 är giltig i den mån som den föreskriver en sanktion för det fall att exportören har ansökt om ett högre exportbidrag än han har rätt till och detta fel inte kan tillskrivas honom.

KCH anser att bestämmelsen utgör ett åsidosättande av grundläggande straffrättsliga principer som hänger nära samman med rättsstatsprincipen, nämligen principen *nulla poena sine culpa* (inget straff utan skuld), proportionalitetsprincipen och diskrimineringsförbudet. Dessutom anser KCH att den aktuella sanktionen är av straffrättslig natur. EG-domstolen ansåg dock att sanktionen som gjorts gällande är av administrativ art och därmed kan inte principen *nulla poena sine culpa* vara tillämplig.

För att klargöra skillnaderna mellan straffrättsliga och administrativa sanktioner skall jag nedan mer ingående visa på dessa skillnader.

2.6.2.1 Straffrättsliga sanktioner

Som tidigare i uppsatsen påpekat har inte gemenskapen någon straffrättslig kompetens och därmed inte behörig att föreskriva straffrättsliga sanktioner. Det är således medlemsstaterna som skall föreskriva om en sådan sanktion för de fall gemenskapsrättsliga skyldigheter inte uppfylls.

Den aktuella bestämmelsen kan dock på grund av sitt särskilda syfte i princip anses vara en sanktion när det felaktiga innehållet i en ansökan är kopplat till en finansiell nackdel.⁷¹ Sanktionen i förordning nr 2945/94 är nämligen av preventiv art i enlighet med sanktionens första skäl.⁷² Utifall att man tar ut ett belopp som överstiger de summor som otillbörligen mottagits eller som inte betalas får anses vara sanktionens preventiva karaktär. En administrativ sanktion får nämligen inte överstiga den nivå som är absolut nödvändig för att ge en avskräckande effekt. Dock skall påpekas att det inte kan göras gällande att alla sanktioner med avskräckande syfte är en straffrättslig sanktion med tanke på att en straffrättslig sanktions syfte utöver att vara rent avskräckande är att också ge uttryck för allmänhetens ogillande.⁷³ Den aktuella sanktionen har inte av EG-domstolen ansetts vara ett uttryck för samhället ogillande utan endast att sanktionens storlek beror på en påstådd skuld.

Något som ytterligare visar på att sanktionen inte är av straffrättslig art är att den inte är av personlig art med tanke på att den kan överflyttas till tredje man, vilket i detta fall skulle vara tillverkaren. Straffrättsliga sanktioner däremot är av personlig art och går därmed inte att överflytta till tredje man. Med anledning av den aktuella sanktionen har en avskräckande funktion

⁷¹ Förslag till avgörande i mål C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, punkt 31.

⁷² Förordning nr 2945/94 första skäl bygger på att bedrägeri som drabbar gemenskapens budget, i dessa fall bör det därför fastställas att felaktigt utbetalda belopp skall indrivnas samt att det bör även införas sanktioner för att stimulera exportörerna att uppfylla gemenskapens bestämmelser.

⁷³ Förslag till avgörande i mål C-240/90, *Tyskland mot Kommissionen*.

men som inte är på grund av något samhälleligt eller etiskt ogillande kan därmed inte sanktionen anses vara av straffrättslig art.⁷⁴

2.6.2.2 Administrativa sanktioner

EG-domstolen har inte funnit någon anledning att uttryckligen definiera gemenskapens sanktionsrätt och därmed undvikit att förklara skillnaderna mellan administrativa och straffrättsliga påföljder.⁷⁵ I förslaget till avgörande i mål *Molkereigenossenschaft Widergeltingen* anges:

”I de fåtal fall där domstolen har sett sig nödsakad att uttala sig om gemenskapspåföljders straffrättsliga natur eller ej har den faktiskt aldrig gjort någon "positiv" definition utan har nöjt sig med att i det särskilda fallet utesluta straffrättslig natur hos den omtvistade påföljden.”⁷⁶

Således får det anses att de EG-rättsliga sanktionerna klassas som icke straffrättsliga sådana.

2.6.3 Artikel 6.2 i Europakonventionen

Artikel 6.2 i Europakonventionen reglerar den sk. oskuldspresumtionen, vilken innebär att den som blivit anklagad för brottslig gärning skall anses oskyldig tills dess att domstolen ansett gärningsmannen vara skyldig. Artikeln är tillämplig på straffrättsliga anklagelser och bestämmelsens skyddssyfte är att begreppet straffbar gärning skall tolkas autonomt, utan hänsyn till indelningar enligt nationell rätt.

Principen nulla poena sine culpa kan göras gällande i artikel 6.2 i Europakonventionen och enligt denna EG-domstol är även principen

⁷⁴ Förslag till avgörande i mål C-210/00, *Käseri Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, punkt 35 och 36.

⁷⁵ Förslag till avgörande i mål C-356/97, *Molkereigenossenschaft Widergeltingen*, punkt 49.

⁷⁶ A. a., fotnot 33.

gällande vad gäller administrativa sanktioner.⁷⁷ Det skall dock förtydligas att enligt EG-domstolen kan inte skuldprincipen göras gällande för alla administrativa sanktioner. När det avser skatterättsliga tillägg som påförs vid oriktiga uppgifter har detta ansetts vara straffrättsliga anklagelser i enlighet med artikel 6.1 Europakonventionen och Europadomstolen har motiverat att dessa sanktioner har utdömts på grund av preventiva och repressiva skäl. Dessutom menar EG-domstolen att Europadomstolens praxis inte kan tillämpas när det avser artikel 6.2 i Europakonventionen och därefter utan vidare utesluta att gärningar kan vara straffbara enligt ett objektiva ansvar, istället begränsas sådana regler med anledning av rätten till försvar.

Slutsatsen blir således att EG-domstolen inte anser att en allmän gemenskapsrättslig princip om skuldprincipens tillämplighet på sanktioner av administrativ art kan härledas ur artikel 6.2 Maastrichtfördraget i jämförelse med Europakonventionen.⁷⁸

2.6.4 Avslutande kommentar

EG-domstolens dom i målet *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG* blev att ”kommissionens förordning nr. 2945/94 av den 2 december kan ifrågasättas, i den mån det däri föreskrivs en sanktion mot den exportör som ansökt om högre exportbidrag än det som han har rätt till och detta fel inte kan tillskrivas honom”.⁷⁹

I KCH: s fall visade det sig att KCH utan större problem hade kunnat göra en varukontroll av den aktuella mjukosten. Genom denna kontroll hade KCH insett att det rörde sig om en vara som inte var aktuell för ett exportbidrag. EG-domstolen visade aldrig på att någon skulle ha handlat på ett oaktsamt sätt utan det blev upp till medlemsstaten att avgöra bevisfrågan.

⁷⁷ C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, punkt 30.

⁷⁸ Förslag till avgörande i mål C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, punkt 50-53.

⁷⁹ C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, domslut punkt 1.

Domstolen avgjorde trots att den aktuella sanktionen dock var av administrativ art.

2.7 Europeiska konventet

När det Europeiska rådet hade möte i Laeken i december 2001 beslutade representanter för medlemsstaterna och kandidatländernas regeringschefer, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen att man skulle sammankalla ett konvent om EU:s framtid. Meningen med förslaget om ett nytt konvent är att det skall ersätta dagens Unionsfördrag och EG-fördraget. På så vis skall det skapas ett enda konstitutionellt fördrag och Unionen skall samtidigt ersätta EG som juridisk person och ges rätt att bland annat ingå internationella överenskommelser. Dessutom bygger förslaget på att uppdelningen med de tre pelarna skall upphöra.⁸⁰

Det som är mest intressant för denna uppsats är att det skall genomföras ett utvidgat straffrättsligt samarbete och åklagarsamarbete⁸¹. Genom konventet skall det straffrättsliga samarbetet ytterligare förstärkas och konventets förslag skall ersätta Maastrichtfördragets artikel 31 om straffrättsligt samarbete. De två nya artiklarna skall även reglera det straffrättsliga samarbetet samt harmonisering av straffprocessrätt och materiell straffrätt. Konventet skall således återspela den avvägning som bör ske mellan genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande och arbetet med tillnärmning av straffrätten. Det som förslaget med konventet föreslår på straffrättsområdet är att beslut i frågor om straffrättsligt samarbete skall genomföras med formen av lagar eller rambeslut. Förslagets syfte vad gäller straffrättsområdet är förhoppningarna om att säkerställa erkännanden i hela unionen av domar och beslut, förebygga och lösa behörighetskonflikter,

⁸⁰ Ds 2003:36, Europeiska konventet om EU:s framtid, s. 15.

⁸¹ Redan idag finns ett samarbete mellan medlemsstaternas åklagarmyndigheter. Samarbetet kallas för Eurojust men enligt den Internationella Åklagarkammaren i Malmö utnyttjas inte detta samarbete på det sätt som var avsett då Eurojust skapades. Eurojust huvuduppgift är att samordna åklagarna inom gemenskapen.

främja personalutbildning och i övrigt underlätta det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter.⁸²

Konventet föreslår att det skall vara möjligt att anta europeiska ramlagar som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande natur. Det skall även finnas en möjlighet för rådet att med hänsynstagande till brottslighetens utveckling med enhällighet samt med Europaparlamentets samtycke fastställa ytterligare områden av brottslighet som faller in på de nämnda kriterierna.⁸³

Ett av konventet förslagets mest kontroversiella nyheter är den straffrättsliga kompetensfrågan. Som ovan skrivet, föreligger det inte någon straffrättslig kompetens för gemenskapen då den straffrättsliga kompetensen är placerad i den tredje pelaren och därmed tillhör den enskilda medlemsstatens kompetensområde. För att komma runt problematiken kring pelarstrukturen är således konventet ett förslag på att pelarstrukturen skall avskaffas! En harmonisering av den materiella straffrätten skall ske genom antagande av europeiska ramlagar och det för att bland annat kunna säkerställa att unionens politik kan genomföras effektivt. Det finns inget direkt förslag på vilka brottstyper som är aktuella för harmonisering men troligtvis kommer det främst gälla områden som miljöbrottslighet och brott mot gemenskapens finansiella intressen, sk. EU-bedrägerier. Att harmoniseringen skall ske i form av ramlagar är på grund av medlemsstaternas nationella lagstiftningar är så pass olika att det skulle vara svårt att genomföra förslaget på något annat sätt än genom ramlagar. Således kommer förändringarna, i sådant fall, ske nationellt på ett sätt som passar för respektive straffrättsligt system.⁸⁴

⁸² Ds 2003:36, Europeiska konventet om EU:s framtid, s. 88.

⁸³ A. a., s. 89.

⁸⁴ A. a., s. 90.

3 Implementering av gemenskapsrätten

3.1 Allmänt

Gemenskapsrätten är att anse som en självständig rättsordning, vilken är separerad från både folkrätten och den nationella rätten. Däremot är den europeiska gemenskapsrätten en del av varje medlemsstats rättsordning och alla nationer inom gemenskapen är skyldiga att tillämpa och ge effekter åt dessa regler och principer, således att implementera EG-rätten till nationell lagstiftning.⁸⁵

Gemenskapens lagstiftning delas in i två grupper, den primära rätten och den sekundära rätten. Den sekundära rätten kan även delas in i flera typer och de viktigaste lagstiftningstyperna är förordningar, direktiv och beslut. I enlighet med artikel 249.2 i Romfördraget har förordningar en allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpbara i varje medlemsstat. Förordningarna skall dessutom anses som direkt gällande rätt av domstolar och myndigheter och kan även åberopas av enskilda.⁸⁶ Konventioner är exempel på förordningar och dessa implementeras genom en procedur då texten blir klassad som en inhemska författning.⁸⁷ Direktiv har en annorlunda uppbyggnad och de riktar sig till medlemsstaterna och inte till enskilda och direktiven överlåter i princip till medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.⁸⁸ Den sista av ovan nämnda rättsakter är beslut och de har en mer individuell karaktär och riktas antingen till individer, juridiska personer eller medlemsstater. Romfördraget stadgar att beslut skall till alla delar vara bindande för dem som det riktar sig till.⁸⁹

⁸⁵ Bernitz, s. 77.

⁸⁶ A. a., s. 37.

⁸⁷ A. a., s. 78.

⁸⁸ Romfördraget, art. 249.3.

⁸⁹ A. a., art. 249.4.

Det föreligger dock stora skillnader vad gäller implementering av direktiv, förordningar och beslut. För att ett direktiv skall implementeras krävs att direktivet implementeras i en medlemsstats nationella lagstiftning. För svensk del sker detta genom samma förarbetsprocess som för annan svensk lagstiftning. På så vis får direktiven ett starkare genomslag då direktiven kommer till fler personers kännedom samt att även de svenska myndigheterna kan i ett tidigt stadium inkomma med yttrande avseende implementeringen av direktivet och även komma med rekommendationer för att direktivet skall få största effektiviteten. Tvärtom är det vad gäller förordningar, då de är direkt tillämpliga på nationell nivå och medlemsstaterna behöver således inte vidta några ytterligare åtgärder för förordningarna skall bli implementerande i svensk rätt.

3.2 Maastricht European Institute for Transnational Legal Research

I en utredning genomförd av Maastricht European Institute for Transnational Legal Research⁹⁰ har man tagit reda på om samt hur en rad olika direktiv blivit implementerade i EU: s medlemsstats nationella lagstiftning. De direktiv utredningen främst studerade var:

- Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor.
- Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall.
- Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.
- Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.
- Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp.

⁹⁰Faure, Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law, Final Report, s. 5.

- Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp.
- Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall.
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.
- Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

Alla de medlemsstater som blev tillfrågade om direktiven blivit implementerade fick även frågan om hur sanktionerna hade fungerat i medlemsstaternas lagstiftning, hur effektiva direktiven varit. Utredningen var främst inriktad på miljörättslig straffrätt.⁹¹

Utredningen visade på att implementeringen av direktiven hade skett på olika sätt av de medlemsstater som var med i undersökningen. Medlemsstaterna hade vid implementeringen av samma direktiv använt sig av både administrativa och straffrättsliga sanktioner som kunde vara implementerade i medlemsstaternas strafflag eller i miljörättsliga speciallagar.⁹² Utredningen förtydligar i sammanfattningen att det visserligen inte skall läggas allt för stor vikt vid placeringen av innehållet från direktiven men det kan föreligga vissa praktiska och teoretiska grunder till den placeringen medlemsstaterna gjort. Exempelvis har medlemsstater som placerat miljödirektivens innehåll i medlemsstatens strafflag/brottsbalk fått effekten av ett förtydligande om vikten av att skydda miljörättsliga intressen. Det finns dessutom en större chans att miljörättsliga brott prioriteras när miljöbrotten är reglerade i strafflagen/brottsbalken. De länder

⁹¹ Faure, Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law, Final Report, s. 5.

som nu har introducerat miljörettsliga brott direkt i strafflagen/brottsbalken är Danmark, Spanien, Tyskland, Nederländerna, Finland, Portugal och Österrike.⁹³ Det som dock är förvånande är att det finns inga bestämmelser i den franska Nouveau Code Pénal där det regleras om skydd miljörettsliga intressen och samma sak gäller för Belgien, Grekland, Italien och Luxemburg. Sverige flyttade de miljörettsliga straffbestämmelserna från brottsbalken till miljöbalken när miljöbalken trädde i kraft under 1999.⁹⁴

Utredningen genomförd av Maastricht European Institute for Transnational Legal Research anger att de flesta medlemsstater visar på att administrativa sanktioner inte är det mest effektiva skyddet för miljön, och att miljö är så pass viktig att straffrätt inom miljöområdet är ett nödvändigt ont. Dock är straffrättens effektivitet beroende av de administrativa sanktionerna.⁹⁵

Trots att straffrätten ger en mer avskräckande effekt vad gäller miljöbrott kan utredarna se att medlemsstaterna har en benägenhet att främst utnyttja de administrativa sanktionerna och ibland i förening med brottsbalkarna. Anledningen till att medlemsstaterna i stor utsträckning använt sig av administrativa sanktioner kan vara flera. En av dem är bland annat att staterna anser att det är onödigt dyrt med en domstolsprocess, då det enda straff som ofta kommer att utdömas är böter. Istället blir det mer lämpligt med en billigare administrativ process.⁹⁶

3.3 Förenta Nationernas rekommendationer avseende straffrettsliga sanktioner inom miljörettsområdet

Det är inte bara den Europeiska gemenskapen som påverkar den svenska lagstiftningen att implementera mer effektiva miljörettsliga regler, utan i

⁹² A. a., s. 328.

⁹³ Spanien och Portugal skapade nyligen nya strafflagar (brottsbalkar). Finland introducerade miljörettsliga brott i brottsbalken under 1995.

⁹⁴ Faure, Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law, Final Report, s. 329.

⁹⁵ A. a., s. 332.

många fall är det även internationella organ som genom rekommendationer kan påverka den europeiska lagstiftningen. I detta avsnitt redogörs för några rekommendationer avseende hur FN:s medlemsstater bör utforma och implementera sin miljö rätt när det avser miljö rättsliga sanktioner.

I enlighet med Förenta Nationernas resolution 1994/15⁹⁷, angående straffrättens roll avseende skyddet för miljön, framläggs rekommendationer om att medlemsstaterna skall utveckla den nationella miljö rätten på grundval av vedertagna principer som exempelvis principen om att förorenaren skall betala samt försiktighetsprincipen.⁹⁸ FN rekommenderar även att nationella myndigheter skall vidta olika åtgärder, genom medlemsstaternas lagstiftning för att försäkra sig om att skyddet för miljön upprätthålls. För att detta skall kunna ske bör medlemsstaterna exempelvis implementera straffrättsliga sanktioner.⁹⁹ Den straffrättsliga miljö rättsens mål måste upprätthållas för att på ett bättre sätt kunna upprätthålla skyddet för människors miljö och hälsa. Speciellt skall medlemsstaterna implementera sådana regler att det finns förbud mot miljö farliga handlingar, som bland annat inkluderar upprättande och drift av farliga installationer, olaglig import, export, förflyttning och bortskaffande av miljö farligt material och miljö farligt avfall.¹⁰⁰

Vidare rekommenderas i resolution 1994/15 att medlemstaterna bör inom den nationella miljö straffrätten skapa ett antal miljö brott. Dessa brott, som kan vara oberoende eller beroende av miljö rättsliga reglerande lagar, skall inkludera både avsiktliga som vårdslösa miljö brott som kan orsaka eller har förorsakat överhängande skada eller fara för miljön. Dessutom, bör straffrättsliga sanktioner vara utformade och gällande på områden där risker finns för avsiktliga, våghalsiga och vårdslösa kränkningar av miljön.¹⁰¹

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Förenta Nationernas Resolution 1994/15, The role of criminal law in the protection of the environment.

⁹⁸ A. a., Annex (a).

⁹⁹ A. a., Annex (b).

¹⁰⁰ A. a., Annex (c).

¹⁰¹ Förenta nationernas Resolution 1994/15, Annex (d).

3.4 IMPEL

Förutom FN finns det även andra internationella samarbeten som påverkar den svenska implementeringen av miljörätten. IMPEL är ytterligare ett sådant samarbete. IMPEL är ett informellt nätverk mellan gemenskapens medlemsstater. IMPEL skapades under år 1991 på ett initiativ av Holland och det var under ett informellt möte med Europeiska gemenskapens miljöministrar som ministrarna enades om att etablera ett nätverk. Nätverket består av representanter från medlemsstaternas relevanta myndigheter och från kommissionen. Grundorsaken till att nätverket finns till är för att skapa kontaktnät mellan medlemsstaternas myndigheter och för att utbyta erfarenheter och information.¹⁰²

Nätverket behandlar frågor som rör miljötillsyn och implementering av EG:s miljölagstiftning. IMPEL:s syfte är att bidra till en effektiv och likformig implementering av gemenskapens miljölagstiftning i medlemsstaterna. Nätverkets arbete består av att identifiera och lägga fram goda exempel när det gäller medlemsstaternas arbete med miljötillsyn.¹⁰³

Ett mycket uppskattat och uppmärksammat IMPEL-arbete var när IMPEL lade fram förslag till minimikriterier för miljötillsynsarbetet i medlemsstaterna. IMPEL:s rekommendation omfattade tillsyn av tillsynspliktig verksamhet. Kriterier angavs även för bl.a. tillsynsplaner, inspektioner, samt utredningar av olyckor, tillbud och överträdelser.¹⁰⁴

Ett annat projekt var arbetet med att samla in information om hur tillsynsarbetet gick till i de olika medlemsstaterna. På så vis kom det fram information om likheter och skillnader mellan medlemsstaterna och kunde

¹⁰² <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm> (030801).

¹⁰³ <http://www.tofr.naturvardsverket.se/samverka/impeldok.htm> (030801) och Setterlid, s. 45.

¹⁰⁴ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG).

efter informationsutbytet sträva efter att skapa en mer enhetlig lagstiftning inom den europeiska gemenskapen.¹⁰⁵

IMPEL fick även i uppdrag av kommissionen under år 1999 att studera närmare angående sanktionernas avskräckande verkan och problemet med sanktionerna. Främst ville kommissionen få reda på om gemenskapens sanktioners problem var av administrativ, civilrättslig eller av straffrättslig art.¹⁰⁶

3.5 Avslutande synpunkter

Det finns således olika möjligheter för att påverka implementeringen av EG-rättens miljörättsliga saktioner. Bland annat är det möjligt att studera myndighetsarbetet angående hur olika direktiv blir implementerade i unionens medlemsstater. Genom att få fram information om vilka fel och brister som finns i implementeringen finns det möjligheter att förbättra implementeringssystemet. Undersökningen genomförd av Maastricht European Institute for Transnational Legal Institute är ett tydligt exempel på detta.

Andra möjligheter att påverka, för att skapa en mer effektiv miljölagstiftning, är genom de rekommendationer som Förenta Nationerna skapar på det miljöstraffrättsliga området. Genom rekommendationerna visar FN på vad som internationellt anses vara ett miljöbrott. När en internationell rekommendation ges av FN, om hur man bör utveckla den nationella miljörätten för att skapa en effektiv miljö rätt, bör detta ge en tydlig markering om hur man skall bekämpa miljöbrotten och därmed leda till mer effektiva åtgärder.

Även inom den Europeiska gemenskapen finns ett miljörättsligt samarbete för att bättre skapa en mer effektiv implementering av miljörätten. Som

¹⁰⁵ <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm> (030108).

ovan angett är detta internationella samarbete kallat för IMPEL och skall bidra till en effektiv och likformig implementering av gemenskapens miljölagstiftning.

Dessa tre ovan angivna exempel på internationellt samarbete skapar en bättre förutsättning för att miljöretten upprätthålls. När det finns det möjligheter att införliva starkare gemenskapsrättsliga miljöregler får detta ett starkare skydd mot den kriminalitet som finns både inom och utom den Europeiska gemenskapen. Enhetliga regler på området skall innebära att skillnader avseende upptäcksrisk och miljörettsligasanktioner minskas. När man kan genomföra detta skall det leda till att det inte finns några fördelar att begå miljöbrott i en stat jämfört med någon annan stat inom gemenskapen. Kryphål i den miljörettsliga lagstiftningen eller ineffektiva myndigheter skall genom samarbetet lättare upptäckas och undvikas. Det finns dock inga möjligheter att helt utesluta miljöbrott. Men, genom den enhetlighet som skapas vid ett internationella samarbetet skall det förhoppningsvis leda till ett starkare incitament för att implementera en mer effektiv miljörett och på så vis kunna bekämpa miljöbrottsligheten på ett bättre sätt.

¹⁰⁶ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l28092.htm> (030108).

4 Tillsyn inom EG-miljöområdet

4.1 Allmänt

I enlighet med EG-fördragets artikel 10 skall alla medlemsstater vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemensamma institutioner. Det finns även en särskild förpliktelse enligt artikel 175.4, där det stadgas att medlemsstaterna skall finansiera och genomföra miljöpolitiken.¹⁰⁷

I kommissionens meddelande av den 5 november 1996 till Europeiska unionens råd och Europaparlamentet om genomförande av gemenskapens miljölagstiftning föreslås bland annat att riktlinjer skall införas på gemenskapsnivå för att bistå medlemsstaterna i genomförandet av deras tillsyn och på så sätt minska de stora skillnader som föreligger mellan medlemsstaternas tillsyn.¹⁰⁸

Det finns två stora grupper som gemenskapens rättskällor indelas in i, vilka är primära och sekundära källor. Miljörättens primära källor består av EG-fördraget och de fördrag som antagits för att införa förändringar och kompletteringar i EG-fördraget. När det äger rum förändringar av de primära källorna sker det genom att ett nytt fördrag skapas och detta måste samtliga medlemsstater ratificera.¹⁰⁹

Skillnaden mellan primära och sekundära källor är att det är de sekundära källorna har antagits på grundval av de primära källorna. Den sekundära rätten består av direktiv, förordningar och beslut, vilka antas av rådet eller av rådet och parlamentet. Definitioner av dessa tre källor finns uppräknade i

¹⁰⁷ Mahmoudi, s. 243.

¹⁰⁸ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=S&numdoc=51997IP0109&model=guichett (030801).

¹⁰⁹ Mahmoudi, s. 31.

artikel 249 i EG-fördraget och visar på att förordningar och beslut är bindande och direkt tillämpbara i medlemsstaterna. Förordningar är adresserade till medlemsstater och har generell tillämpbarhet. Däremot adresseras beslut både till medlemsstater och till privatpersoner.¹¹⁰

Tillsynsbegreppet har under åren lett till en del problem och särskilt på grund av att många myndigheter har olika definitioner av begreppet tillsyn, vilket leder till olika tolkningar. Dock anser inte de svenska myndigheterna detta som ett alltför stort problem, utan flertalet myndigheter har och vill behålla en bred tolkning av vad som skall anses ingå i tillsynen.¹¹¹ Det var redan i miljöbalkens förarbeten¹¹² som det nämndes att tillsynsbegreppet är en aningens brett. Regeringen ansåg dock att definitionen av tillsynsbegreppet fortfarande skulle innefatta alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar när myndigheterna skall se till efterlevnaden av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken.¹¹³

4.2 Tillsyn enligt miljöbalken

I samband med att miljöbalken trädde ikraft bildades ett definierat tillsynsbegrepp samt enhetliga tillsynsbestämmelser som gäller för hela balkens tillämpningsområde. Tillsynsbestämmelserna är placerade främst i balkens kapitel 26 och i tillsynsförordningen (TF)¹¹⁴. Det tillsynsbegrepp som finns i miljöbalken har till största del hämtats från miljölagens bestämmelser (ML)¹¹⁵. Det skall dock påpekas att tillsynsbegreppet inte är närmare definierat i ML. Däremot är det definierat i propositionen till ML. I propositionen anges ett flertal olika typer av åtgärder som inbegrips i tillsynsbegreppet och det är allt från frivilligt samarbete mellan

¹¹⁰ A. a., s. 32.

¹¹¹ Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 23.

¹¹² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 493.

¹¹³ Setterlid, s. 50.

¹¹⁴ Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹¹⁵ Miljöskyddslagen (1969:387).

verksamhetsutövare och myndighet till myndighetens ensidiga åtgärder som kan vara av tvångskaraktär, exempelvis föreläggande och förbud.¹¹⁶

I MB 26:1, st. 1 regleras att ”tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken”¹¹⁷. Vidare anges i paragrafens andra stycke att ”tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att vidta rättelse”¹¹⁸.

När miljöbalken skapades delades myndigheternas tillsynsansvar upp i två olika grupper, vilka var den operativa tillsynen samt tillsynsvägledningen. Den först nämnda är en sådan tillsyn som skall riktas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Med tillsynsvägledning avses istället myndighetens arbete vid utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen men även stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Således skall inte tillsynsvägledningen tillhöra det vidare tillsynsbegreppet utan endast ett medel för att utveckla och utforma tillsynen.¹¹⁹

4.3 Tillsynspåverkan från Europeiska gemenskapen

I samband med att Amsterdamfördraget infördes 1997 fick de miljörättsliga reglerna en starkare ställning. Preambeln till Romfördraget fick bland annat en referens till principen om en hållbar utveckling. Denna princip finns även uttryckt för i andra artikeln där det nämns att den Europeiska unionen skall ha som mål att exempelvis uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling.¹²⁰

¹¹⁶ Proposition 1969:28, s. 222 f.

¹¹⁷ MB 26:1, st. 1.

¹¹⁸ MB 26:1, st. 2.

¹¹⁹ Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 23.

Principen om en hållbar utveckling har en mycket hög ställning inom EG och numera utgör den även en av de grundläggande principerna för den Europeiska unionen.¹²¹ I gemenskapens fördrag finns även i artiklarna 174-176 bestämmelser om gemenskapens miljöpolitik.

Det europeiska medlemskapet har påverkat de svenska myndigheternas föreskriftsarbeten och den allra största påverkan har ägt rum inom kemikaliekontrollen och beslutas främst på gemenskapsnivån. Däremot sker föreskrifter avseende arbetsskydd och för skydd av den yttre miljön främst på det nationella planet. När det vidare avser svenska utsläpps- och exponeringsbegränsningar på miljöområdet har Sverige alltid haft strängare regler än den europeiska gemenskapen och i och med det har det inte ägt rum någon väsentlig påverkan i någon större utsträckning.¹²²

Tillsynens utformning är dock en nationell angelägenhet och regleras inte i någon större omfattning i EG-rättsakter.¹²³ Det som däremot framkommer i EG-rättsakter är att alla medlemsstater måste ha en fungerande nationell myndighet som ser till att efterlevnaden av tillsynen sköts. Kommissionen har möjligheter att inspektera den nationella tillsynen i form av bl.a. krav på rapportering från medlemsländerna, uppföljning och rena inspektioner.¹²⁴ Den enda faktiska sanktionsmöjlighet som kommissionen har är att anmäla tillsynsbristen till EG-domstolen som fördragsbrott men detta har aldrig kommissionen tillämpat vid bristande tillsyn. Däremot finns det vissa möjligheter för kommissionen att återkräva eller minska stödet vars medlemsstats tillsyn brister.¹²⁵

4.4 Kompetensfördelningen mellan Europeiska

¹²⁰ Setterlid, s. 40.

¹²¹ A. a., s. 40.

¹²² Ds 1998:50, s. 81 f.

¹²³ Vissa undantag föreligger avseende utformningen av de EU-stöd som hanteras av Jordbruksverket.

¹²⁴ Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 10 f.

¹²⁵ Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska myndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 11 f.

gemenskapen och de nationella myndigheterna

4.4.1 Allmänt

Det miljörättsliga området utgör ett område med konkurrerande befogenheter där både Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna har befogenhet att reglera.¹²⁶ I enlighet med Romfördragets artikel 5 är det stadgat att ”på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överenskommelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.”¹²⁷ Utifall att gemenskapen inte har reglerat ett visst område finns det möjligheter för medlemsstaterna att själva vidta åtgärder och medlemsstaternas begränsningar kan endast begränsas av de inskränkningar som Romfördraget uppställer.¹²⁸

4.4.2 Europeiska gemenskapens bevakning av svenska myndigheter och de nationella myndigheternas förpliktelser

Under år 2001 fick Statskontoret i uppdrag att analysera EU-medlemskapets effekter på statlig tillsyn och i promemorian *En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*, 2001:14 redovisas vad som framkommit. Statskontorets iakttagelser har framkommit då utredarna intervjuat tjänstemän på tio myndigheter.¹²⁹ Generellt sätt har av Statskontorets utredning visat att EU-medlemskapet inte inneburit att tillsynen blivit hårdare och jämfört med många andra medlemsstater har Sverige en hårdare inriktning på tillsyn, d.v.s. kontroll och inspektion med efterföljande sanktioner.¹³⁰

¹²⁶ Mahmoudi, s. 69.

¹²⁷ Romfördraget, art. 5, st. 2.

¹²⁸ Mahmoudi, s. 69.

¹²⁹ Jag har främst studerat Naturvårdsverkets synpunkter.

¹³⁰ Promemoria *En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*, 2001:14, s. 10.

Kommissionens granskning av den nationella tillsynen är generellt svag och bevakningen av tillsynens utformning och kvalitet kan oftast äga rum på grund av ett stort mått av frivillighet och dialog i informella nätverk¹³¹ med oftast svaga kopplingar till kommissionen. En anledning till att granskningen från kommissionen brister kan vara att kommissionen på många områden saknar såväl intresse som resurser för att utreda tillsynsfrågan i medlemsländerna.¹³²

Trots ovanstående skall kommissionen i enlighet med artikel 211 i Romfördraget övervaka tillämpningen av fördragen och de övriga rättskällorna i medlemsstaterna. Övervakningen från kommissionen kan äga rum i form av att följa upp medlemsstaternas tillsyn, genom krav på rapportering och genom inspektioner. När det gäller Naturvårdsverket är kommissionens bevakning främst bestående av krav på rapportering. Detta skapar dock vissa problem för Naturvårdsverket. Regeringen har möjlighet att styra den centrala myndigheten (Naturvårdsverket) genom tillämpning av föreskrifter men det som skapar problem är det kommunala självstyret som försvårar styrningen av kommunerna. Problem kan exempelvis uppstå när kommunerna skall tillhandahålla Naturvårdsverket med information som Naturvårdsverket behöver för att kunna rapportera till kommissionen.¹³³ Anledningen till att kommunerna inte lämnar över information måste i många fall anses bero på de regler som skall kontrolleras blir bara allt fler och kommunerna saknar den expertis och kompetens som krävs för att kunna förstå EG-lagstiftningen.¹³⁴ Naturvårdsverket anser även att kommunernas självstyre kan i vissa fall även orsaka både styrnings- och implementeringsproblem. Detta uppstår exempelvis när det i ett direktiv regleras i specifika ordalag hur en viss tillsyn skall utföras och leder till att Naturvårdsverket får ingen eller en mycket begränsad möjlighet att påverka

¹³¹ Se avsnitt 3.4 angående IMPEL.

¹³² Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska myndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 12.

¹³³ A.a., 2001:14, s. 32 f.

¹³⁴ Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska myndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 34.

kommunernas tillsyn för att på så vis skapa en likvärdig tillsyn i hela landet.¹³⁵

Enligt artiklarna 226 och 228 i Romfördraget skall kommissionen avge ett motiverat yttrande till den medlemsstat som inte lyckats uppfylla sina skyldigheter. Rättar sig inte medlemsstaten trots yttrande, kan kommissionen föra frågan vidare till EG-domstolen. Skulle det mot förmoda bli så att medlemsstaten, trots fällande dom i domstolen, fortfarande inte rättar sig kan domstolen fastställa ett engångsbelopp som medlemsstaten måste betala.¹³⁶

Medlemsstaten har även vissa förpliktelser som måste uppfyllas och det är framför allt att inrätta myndigheter som säkerställer att tillsyner efterlevs. Dessa myndigheter skall således övervaka marknaden inom dess aktuella område. Den tillsyn som de nationella myndigheterna måste genomföra är exempelvis att se till att implementering av lagstiftningen sker och med detta avses allt från utfärdande av föreskrifter som preciserar lagarna till inspektions- och informationsverksamhet.

I EG-bestämmelserna fastslås det att medlemsstaterna skall ha en fungerande nationell myndighet som ser till lagstiftningens efterlevnad, däremot förekommer inte någon mer utförlig reglering än att myndigheten skall tillse efterlevnaden. Däremot finns det ytterligare föreskrifter för två svenska myndigheter, vilka är Naturvårdsverket och Jordbruksverket. När det avser Naturvårdsverket och de direktiv som rör deras tillsynsarbete finns ett flertal föreskrifter angående tillsyn. Det handlar främst om hur vissa kontroller och inspektioner skall utföras men även om regleringar av de sanktioner som skall användas. Enligt Naturvårdsverket finns vissa tveksamheter rörande efterlevnaden av EG-bestämmelserna. Det är bland annat angående om den svenska lagstiftningen gör det möjligt att leva upp till kraven i direktiven, när det saknas juridiska grunder i miljöbalken för att

¹³⁵ A.a., 2001:14, s. 36.

genomföra en sådan tillsyn. Exempel på direktiv som Naturvårdsverket har svårigheter med att efterleva är direktivet angående badvattenkvaliteten¹³⁷. Anledningarna är många men ett av de viktigast är att provtagningen av badvatten sker i kommunens regi, vilken Naturvårdsverket inte har någon insyn i när det inte går att detaljreglera från centralt håll med tanke på det svenska kommunala självstyret.¹³⁸

När Sverige blev medlemmar av den Europeiska gemenskapen innebar det att det tillkom ett stort antal regler för de svenska myndigheterna att tillse än vad som fanns före medlemskapet. När det gäller Naturvårdsverket innebar miljöbalken ikraftträdande att det skapades vissa tillsynsredskap på områden som tidigare inte varit reglerat. Ett exempel är naturvård, vilket gjorde det möjligt att genomdriva de krav på tillsyn som finns i vissa EG-direktiv. Något annat direkt exempel på påverkan av gemenskapen verkar inte föreligga. En anledning till svårigheterna att finna effekter av medlemskapet kan vara eftersom det inte går att läsa ut av förarbetena att miljöbalken skulle ha utformats på detta sätt med tanke på EG-direktiven.¹³⁹

¹³⁶ A.a., 2001:14, s. 20 f.

¹³⁷ Badvattendirektivet 76/160/EEG.

¹³⁸ Promemoria, En till syn på tillsyn – hur svenska myndigheter påverkas av EU, 2001:14, s. 26.

¹³⁹ A.a., 2001:14, s. 28.

5 Vikten av effektivitet

5.1 Allmänt

I samband att miljöbalken trädde ikraft i januari 1999 skulle en effektivare bekämpning av miljöbrotten skapas. Frågan återstår nu fyra och ett halvt år efter miljöbalkens inträde på marknaden vilket genomslag som miljöbalken faktiskt har fått.

Inom miljöstraffrätten förekommer det många fall av brister och särskilt inom tillsynsområdet. Här krävs självklart vissa förbättringar samt även nyregleringar för att miljöstraffrätten skall bli tillräckligt avskräckande och effektiv som önskas.

5.2 En effektiv straffrättslig styrning

För att styra samhällets medborgare till att undvika att begå brott krävs det att finns vissa allmänpreventiva effekter att tillgå. Det finns två olika allmänpreventiva effekter som visats vara av beteendestyrande art, vilka är direkt och indirekt avskräckande effekt. Den direkta effekten sker avskräckande genom straffhot och den indirekta sker avskräckande genom moralbildning.¹⁴⁰ Men det räcker inte endast med hot om straff utan gärningsmannen måste bestraffas på ett rättvist sätt, vilket ger signaler till samhället att straffsystemet inte bara ger uttryck för ett tomt hot utan visar att systemet är effektivt.¹⁴¹ Med effektivitet avses exempelvis en lagstiftning som leder till avsett resultat. För att kunna uppnå denna effektivitet bör lagstiftningen vara ändamålsenligt¹⁴² konstruerad samt att den tillämpas ändamålsenligt. Det finns även olika grader av effektivitet. Ju högre grad av

¹⁴⁰ BRÅ-rapport 2002:10, Miljöstraffrätt i praktiken, s. 12.

¹⁴¹ Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 7.

¹⁴² Se avsnitt 4.2.5.

måluppfyllelse som en lagstiftning ger, desto högre effektivitet har den.¹⁴³ För att allmänpreventionen dock skall fungera krävs att det föreligger vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är normkunskap, sanktionssannolikhet och sanktionsstränghet.¹⁴⁴

5.2.1 Normkunskap

Med normkunskap avses att det finns en kunskap i samhället om vad som är kriminaliserat och det är oberoende av om det handlar om de rättstillämpande myndigheterna eller om det rör allmänheten inom de verksamheter lagen avser styra.¹⁴⁵ Denna normkunskap skall bl.a. framkomma på lagstiftningsnivå, där de grundläggande kriminaliseringsbesluten fattas. För att det skall vara möjligt att kriminalisera en gärning måste kriminaliseringsbeslutet vara rationellt samt att det skall finnas en motivering till varför gärningen skall kriminaliseras.¹⁴⁶ Beslutet måste även vara av tillräcklig precision. På så vis kan det tydliggöras vad som anses vara en skadlig gärning eller farlig för det intresse som är skyddsvärt. Dock räcker det inte att gärningen är skadlig eller farlig, utan den skall även vara klandervärd. Problemet som olyckligtvis föreligger i många fall då det avser kriminalisering på miljöområdet är att det är svårt att visa på ett tillräckligt starkt kausalsamband.¹⁴⁷

En ytterligare möjlighet som kan tillämpas för att få en ökning av normadressatens kunskap om existerande miljökriminaliseringar är att precisera straffbuden. I Sverige skedde en sådan precisering genom att miljöbalken¹⁴⁸ trädde ikraft 1999, då man förde samma ett antal små speciallagar till en enda miljöbalk. I miljöbalkens kapitel 29 och 30 är det nu stadgat om vilka påföljder som kan utdömas vid ett miljöbrott. När det

¹⁴³ Westerlund, s. 19.

¹⁴⁴ Träskman, Miljöbrott och kontroll av miljöbrottslighet, s. 185 ff.

¹⁴⁵ Wickström, s. 81.

¹⁴⁶ Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 5 f.

¹⁴⁷ A. a., s. 6.

sker en sammanföring av straffbuden på ett sådant sätt tilldrar sig en större uppmärksamhet till sådana straffbud än de som ingår i speciallagar.¹⁴⁹

Ostridigt är att ju mer kunskap som finns om en norm desto bättre och föreligger det dessutom en enhetlig och förutseende praxis på området kan kunskaperna på området förstärkas ytterligare. Detta innebär att det blir lättare att avgöra vilka gärningar som bedöms som brott och leder till straffansvar och vilka som inte anses vara straffbara gärningar.¹⁵⁰

På miljöstraffrättens område krävs det inte att en gärning har gett upphov till en verklig skada i likhet med den traditionella straffrätten, utan det räcker om det går att visa att en gärning gett upphov till fara för en skada, varit ägnad att medföra skada, kunnat medföra skada, eller varit av sådan typ som kan medföra skada. När det sker en sådan utveckling innebär det att bevisproblematiken blir mindre, i och med. Att man flyttar sig från skadedelikt till faredelikt och på så vis har det också blivit lättare att bevisa de brottsliga gärningarna.¹⁵¹ Självklart ligger även bevisbördan inom miljöstraffrätten även primärt hos åklagaren och i enlighet med artikel 6 i europakonventionen skall exempelvis den åtalade ha rätt till en rättvis rättegång, vilket kan innebära effektivitetssvårigheter. För att undvika sådana effektivitetsproblem skulle man kunna ha en omvänd bevisbörd. Detta måste dock ske inom rimliga gränser och med en rättviseaspekt¹⁵². Straffnormerna måste vara tydliga och berörda myndigheter måste självklart visa på denna tydlighet.

När en gärning inneburit miljöfarliga och –skadliga effekter skall det avgöras om det är en klandervärdig gärning eller inte. I många fall finns det ekonomiska intressen som vägs in i detta avgörande, vilket kan innebära att

¹⁴⁸ Miljöbalk (1998:808).

¹⁴⁹ Träskman, Miljöbrott och kontroll av miljöbrottslighet, s. 185.

¹⁵⁰ Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 9.

¹⁵¹ Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 9 f.

¹⁵² A. a., s. 10.

gärningen inte anses vara klandervärdig, då det exempelvis handlat om en viktig och nödvändig åtgärd. Det verkar som att ju större ekonomiska förmåner som står på spel desto vanligare är det att den skadebringande gärningen tillåts.

Idag finns det främst två olika slags sanktioner som kan tillämpas inom svensk miljö rätt, vilka är böter och fängelse. Dock är det nästan alltid bötesstraffet som tillämpas och det är mycket sällan att domstolen dömer ut ett frihetsberövande straff.¹⁵³

5.2.2 Sanktionssannolikhet

Med sanktionssannolikhet avses sannolikheten för att begångna brott upptäcks och lagförs och den måste vara tillräckligt hög för att uppfattas som avskräckande. Det är främst den bristande sanktionssannolikheten som har varit ett av de främsta problemen inom miljöstraffrätten. Upptäcktsrisken är något av det som ses som ett nyckelbegrepp inom allmänpreventionsteorin och en hög upptäcktsrisk anses ha en avskräckande effekt för att begå brottslighet. Tyvärr är sannolikheten, för den som begått ett miljöbrott, att straffas för detta mycket liten och därmed kan miljöbrottsligheten fortsätta utan större risk att bli straffad.

Det finns två olika kategorier som man kan dela in upptäcktsrisken i och den första är den primära upptäcktsrisken. Denna kategori innebär att man beräknar risken att bli tagen på bar gärning och då finns det en rumslig och en tidsmässig anknytning till brottet. Den andra kategorin avseende upptäcktsrisken är den totala upptäcktsrisken, där innebär risken att gärningsmannen förr eller senare kommer att bli dömd för en brottslig gärning. Vid endast enstaka brott är upptäcktsrisken liten men desto fler brott som begås desto större möjlighet är det att bli upptäckt dessa

¹⁵³ Faure, *Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law*, Final Report, s. 333.

personer.¹⁵⁴ När det avser miljöbrott finns det stor risk att anta att mörkertalet är mycket högt, då det i många fall kan klassas som offerlösa brott. Detta innebär att miljöbrotten inte har drabbat personer med ett särskilt intresse i saken och därmed är det ingen som inkommer med en brottsanmälan. Dessutom är det vanligt att miljöbrott uppdagas flera år efter att den miljöskadliga handlingen begicks.¹⁵⁵ Det kan bero på att miljöbrotten inte tillhört områden som prioriterats högt. Här syns dock tydligt en skillnad under de senaste åren då det bl.a. införts både miljöpolis och miljöåklagare.

För att minska antalet miljöbrott krävs det en bra kontroll av att lagarna efterföljs. Det finns en rad olika möjligheter för att uppnå en bättre kontroll, vilket bl.a. är att öka antalet personer som sköter tillsynsuppgifterna. Under år 2000 fick åklagarväsendet men även polisväsendet särskilda medel för att effektivisera miljöbrottsbekämpningen och i januari 2000 började 14 nya miljöåklagare. Dess uppgift skulle vara (och är) att utreda och beivra brott. Därefter har antalet miljöåklagare ytterligare utökats.¹⁵⁶ Trots att antalet anmälda brott stiger år efter år leder inte det, konstigt nog, till att fler blir dömda för miljöbrott.¹⁵⁷ När miljöbalken trädde ikraft den 1 januari 1999 grundades den nya balken av en strävan att skapa en effektivare miljölagstiftning.

Polis- och åklagarväsendet skall dock inte åläggas allt ansvar för att inte miljöbrott utreds tillräckligt effektivt. I många fall handlar det om att kommunpolitikerna som inte vill göra åtalsanmälan. Anledningen till denna underlåtelse kan vara att kommunerna är rädda att de miljöstörande företagen skall flytta från kommunen eller de kanske rent av umgås med verksamhetsutövaren.¹⁵⁸ Problemet i dessa fall är även att de boende i

¹⁵⁴ Servin, s. 27.

¹⁵⁵ Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 11.

¹⁵⁶ Karlmark, s. 718.

¹⁵⁷ BRÅ-rapport 2002:10, s. 30.

¹⁵⁸ Karlmark, s. 718.

kommunen troligtvis inte har talerätt, då de inte anses vara sakägare, i dessa fall och risken är att verksamhetsutövaren kan fortsätta med sin verksamhet eftersom ingen anmäler verksamheten. Dock infördes en talerätt för ideella organisationer i och med att miljöbalken trädde ikraft. Men, det finns vissa grundkrav för att en miljörättsorganisation skall ha talerätt i målet och det är att organisationen har fler än 2000 medlemmar samt att den varit verksam i Sverige i minst tre år.¹⁵⁹

De flesta argument till att inte anmäla alla misstänkta miljöbrott kan hänföras till olika egenskaper i kontrollsystemet. I många fall anser tillsynsmyndigheterna att det är meningslöst att göra en anmälan, då det ändå inte leder till någon relevant sanktion. Det finns även många som anser tillsynsmyndigheterna hellre samarbetar med de misstänkta verksamheterna. Ytterligare skäl till att inte anmäla misstänkta miljöbrott kan grunda sig på politiska grunder.¹⁶⁰

Genom miljöbalkens införande skapades ytterligare en nyhet, vilket var regeln i MB 26:2. Regeln innehöll nya regler avseende tillsynsmyndigheternas skyldigheter att anmäla vid misstanke av brott. Denna misstanke av brott skall anmälas oavsett om det finns tillräckliga skäl för åtal, då tillsynsmyndigheten inte skall göra en sådan prövning. De skall heller inte göra någon bedömning om överträdelserna kan leda till en fällande dom.¹⁶¹ I många fall gör trots allt tillsynsmyndigheterna denna avvägning, vilket leder till att lagstiftningen inte kan få det genomslag som var avsett.

För att bekämpa miljöbrottsligheten måste de som utövar tillsynen ha sådana sakkunskaper som krävs. Det handlar om kunskaper inom de tekniska, naturvetenskapliga samt miljövetenskapliga områdena. Saknar utredarna dessa kunskaper, tillräckliga resurser och samverkan mellan

¹⁵⁹ MB 16:13, st. 1, 2 men.

¹⁶⁰ BRÅ-rapport 2002:10, s. 33.

¹⁶¹ A. a., s. 219.

myndigheter kan inte utredningar slutföras på ett tillfredsställande sätt eller inom den tid som krävs för att bl.a. undvika förlust av bevis eller före fastställd preskriptionstid.¹⁶²

5.2.3 Sanktionsstränghet

Det tredje kravet för effektivitet är sanktionsstränghet. Med denna sanktion avses de straff och påföljder som följer av brottet måste vara så pass avskräckande för att se till att möjlig gärningsman väljer att avstå från att begå brottet. Således kan inte en sanktion endast vara av ren symbolisk art.¹⁶³ I fallet *Von Colson* anges att om en medlemsstat begår ett brott mot gemenskapens regelsystem skall sanktioner utdömas som är så pass effektiva att de kan stå i rimlig proportion till den skada som åsamkats.¹⁶⁴

Inom miljöstraffrätten föreligger en låg straffnivå. Enligt MB 29:1, st. 2 kan domstolen döma till sex års fängelse vid ett grovt miljöbrott. Vid brott som icke är grovt är den högsta straffnivån två års fängelse¹⁶⁵. Problemet är dock att de högsta straffsatserna inte döms ut även vid allvarliga miljöbrott, utan det är böter som är det vanligaste straffet. Det finns även andra straffrättsliga påföljder såsom förverkande, företagsbot och näringsförbud men dessa tillämpas inte heller i den utsträckningen som det borde för att vara tillräckligt avskräckande. Detta visar på att sanktionssträngheten för miljöbrott skulle mycket enkelt kunna ökas genom att utnyttja de strafflatituder som finns för dessa brott och inte endast använda bötesstraffet.¹⁶⁶

För att kunna påverka de miljöfarliga verksamhetsutövarna krävs det att de ekonomiska straffföljderna som utdöms är så stora att det leder till att

¹⁶² Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 11.

¹⁶³ Asp, EG: s sanktionsrätt, s. 57.

¹⁶⁴ C-14/83 *Von Colson and Kamann* [1984] ECR 1891 s. 1909 punkt 28.

¹⁶⁵ MB 29:1, 1 st.

¹⁶⁶ Träskman, *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*, s. 13.

företagen helt går miste om den vinst som den miljöfarliga verksamheten givit företaget. Det finns dock åsikter om att ett regelsystem inte blir effektivt genom att endast ta bort vinsten, utan det måste finnas andra åtgärder också.¹⁶⁷

I miljöbalken samlades 16 olika lagar och nästan alla innehöll straffbestämmelser. Genom skapandet av balkens samlades även alla miljörettsliga straffbestämmelser i MB kapitel 29 och för att även få en mer enhetlig strafflagstiftning infördes gemensamma straffskalor för en rad olika brott som tidigare reglerats i ett flertal olika lagar. Dessutom flyttades reglerna om miljöbrott och vållande till miljöstörning från brottsbalken till kapitel 29 i miljöbalken. Resultatet ledde till att straffbestämmelsernas maximum skärptes i många fall. Anledningen till straffskärpningen var bl.a. att på ett mer effektivt sätt skydda fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser och den långsiktiga tillgången på naturresurser.¹⁶⁸ Tyvärr har det visats sig att denna straffskärpning inte fått något genomslag i domstolarna och därmed har det blivit en lagändring utan vidare positiva effekter. En möjlig förändring för att domstolarna skall undvika att endast döma ut bötesstraff i samband med grova miljöbrott är att införa en särskild straffskala vid grova brott, vilket skulle vara en straffskala utan bötesnivå.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Nilsson, s. 98 f.

¹⁶⁹ A. a., s. 103.

6 Konsekvenser för miljöregler

6.1 Allmänt

I uppsatsen har jag behandlat det EG-rättsliga sanktionssystemet och redogjort bland annat för vilka krav gemenskapen uppställer på det miljörättsliga sanktionssystemet samt på gemenskapens lagstiftning. Efter att jag i uppsatsen tagit upp bakgrunden till sanktionssystemet, visat på ett flertal exempel på miljörättsliga sanktioner, beskrivit hur implementeringen av EG:s lagstiftning skall ske, behandlat tillsynsfrågan samt vikten av en effektiv lagstiftning, skall jag under detta avsnitt återkomma till uppsatsens frågeställningar. Genom mina funderingar skall jag visa på vad jag tror är anledningarna till många av de problem som uppstår inom sanktionssystemet. Jag skall även lägga fram ett antal möjliga förändringar för att komma tillrätta med de aktuella problem som uppkommer i samband med det miljörättsliga sanktionssystemet.

Analysen kommer metodiskt att läggas upp på sådant sätt att jag behandlar varje frågeställning för sig. Dock skall påpekas att den första frågan är av övergripande art och för att kunna besvara frågan krävs att jag även behandlar de resterande två frågorna. Därefter kommer jag att avsluta min analys med en avslutande kommentar.

6.2 Varför får inte de miljörättsliga sanktioner det avsedda genomslaget?

Denna frågeställning är mycket omfattande och för att kunna besvara frågan skall jag gå igenom vad som är den felande länken för att de miljörättsliga sanktionerna inte får ett tillräckligt effektivt genomslag. Grundproblemet för att gemenskapsrättens bestämmelser inte får det genomslag som avses anser jag beror på främst två saker. Det främsta är tillsynsproblematiken. Därefter är implementeringen av gemenskapens sanktioner ytterligare ett stort

problem. Föreligger inte dessa två saker kan inte lagstiftningen bli av avskräckande effekt och därmed heller inte någon effektiv lagstiftning.

Den miljörättsliga lagstiftningen kommer aldrig att bli effektiv om själva tillsynsproblematiken består. Frågan är således om tillsynen kan förbättras och därigenom få en mer effektiv miljölagstiftning? Finns det också möjligheter genom ett gemenskapligt plan att bekämpa miljöbrotten?

6.2.1 Kan tillsynen förbättras och därigenom förbättra effektiviteten av miljölagstiftningen och dess sanktioner?

Ett av huvudproblemen vad gäller den miljörättsliga tillsynen är tillsynsmyndigheternas bristande kompetens. Det har visats sig att många tillsynsmyndigheter saknar grundläggande sakkunskaper inom de tekniska, naturvetenskapliga och inom de miljövetenskapliga områdena. Saknar utredarna dessa kunskaper samt att myndigheterna inte har tillräckliga resurser kan inte utredningarna slutföras på tillfredställande sätt. Dessutom har många utredare olika definitioner på viktiga begrepp, vilket leder till att visa utredningar läggs ned. Anledningarna till att utredningarna läggs ned eller att det inte sker någon åtalsanmälan kan vara flera. Det som jag främst misstänker är att tillsynsmyndigheterna hamnar i en jävsituation genom att det är tillsynsmyndigheterna i många fall som ger tillstånd till de miljöförstörande verksamheterna och anser inte att det är särskilt positivt för myndigheterna att därefter dra in tillståndet eller göra en åtalsanmälan när myndigheten själv tidigare gett tillstånd till samma verksamhet. Det har dessutom visats sig att kommunerna är rädda för att de miljöförstörande företagen skall flytta från kommunerna. Det är ju trots allt många av dessa företag som inbringar mycket pengar samt arbetstillfällen till kommunerna. Ytterligare orsaker till kommunernas åtalsunderlåtelse kan även vara på grund av att de känner verksamhetsutövaren. Trots att man nyligen införde en regel om att myndigheterna gör sig skyldiga till brott , åtalsunderlåtelse, utifall att de inte anmäler verksamhetsutövaren då myndigheten misstänker brott så verkar det som att detta inte har fått någon större effekt. Troligtvis

saknas det även resurser för de som skall övervaka kommunernas verksamhet.

Anledningarna till att tillsynsmyndigheterna inte klara av sitt tillsynsarbete grundar sig som ovan skrivet även i en resursfråga. Om tillsynsmyndigheterna fick en utökad arbetsstyrka som skulle kontrollera verksamhetsutövaren kommer troligtvis även tillsynsarbetet förbättras avsevärt. Dock skall det påpekas att trots att exempelvis polis- och åklagarväsendet har fått utökade medel för att kunna effektivisera miljöbrottsbekämpningen har detta endast inneburit att antalet anmälda brott stiger men tyvärr leder det inte till att fler blir dömda för miljöbrott.

Ytterligare problem som drabbar tillsynsmyndigheterna är när kommunerna inte fullgör sina informationsskyldigheter till tillsynsmyndigheterna. Det är exempelvis Naturvårdsverket som i många fall är ansvariga att informera vad som sker med miljöbrottsligheten och självklart är det mycket svårt att bedriva en god verksamhet då man ständigt saknar uppdaterad information. Detta problem är dessutom relativt svårt att bemöta från Naturvårdsverkets håll, då kommunerna har ett kommunalt självstyre som Naturvårdsverket inte kan angripa. Det skall påpekas att det i många fall inte är tillsynsmyndigheterna som saknar den miljörättsliga kompetensen utan den ligger istället hos kommunerna. Genom att kommunerna inte förstår hur och vad som skall informeras om, kan detta endast få den konsekvensen att tillsynen inte kan ske på ett önskvärt sätt.

En av anledningarna till att tillsynsmyndigheterna inte får den information som de behöver är skillnaden i hur gemenskapsrätten implementeras. När det gäller direktiv sker lagstiftningsproceduren på samma sätt som det gör vid skapandet av svenska lagar. Det föreligger långa förarbetsprocesser och förslagen till de nya lagarna skickas till ett flertal remissinstanser före en lag implementeras såsom svensk lag. Däremot när det sker implementeringen av förordningar på ett helt annat sätt. Förordningar äger allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpbara i svensk lagstiftning. En

förordning får dessutom inte inkorporeras eller transformeras till nationell rätt! Genom att denna skillnad föreligger leder det till att förordningar inte behandlas på samma sätt som ett direktiv som skall implementeras. Skillnaderna leder till att exempelvis får inte kommunerna den tillräckliga information om vad som har implementerats och varför. Det finns även exempel på kommuner som inte ens vetat om att rättsläget har förändrats exempelvis på grund av att ett ny förordning har implementerats.

Anledningarna till att sanktionerna inte får den effekt som avses är bland annat på grund av att de i dagsläget inte är av särskild avskräckande effekt och är inte en lagstiftning avskräckande kommer det inte finnas många som räds för att bli dömda för miljöbrott. Orsakerna till att de inte räds för lagstiftningen är ju för att riskerna för att upptäckas är mycket små. Dessutom när väl myndigheterna upptäcker en miljöskada är det i många fall flera år senare och då finns det inte särskilt stora förhoppningar om att komma åt de som begått de miljöförstörande handlingarna. Under den tredje frågeställningen skall jag visa på vad gemenskapen försöker genomföra för att förbättra effektiviteten av miljölagstiftningen. Huvudproblematiken vad gäller de miljörättsliga sanktionerna är således att de flesta miljöbrottslingar aldrig upptäcks och därmed kan de inte heller kan få någon sanktion utdömd. De sanktioner som dock föreligger är ganska milda och leder inte till den önskade effekten.

Frågan kvarstår dock om det finns möjligheter för att förbättra tillsynen och därigenom få en mer effektiv miljölagstiftning. Jag anser att dessa kompetensbrister kan undanröjas exempelvis genom samarbeten som IMPEL, då IMPEL: s syfte är att bidra till en effektiv och likformig implementering av gemenskapens miljölagstiftning i medlemsstaterna. Genom samarbetet kan medlemsstaternas myndigheter utbyta erfarenheter och information och på så sätt skapa en effektivare miljölagstiftning. Dock krävs att fler, liknande samarbeten bildas mellan gemenskapens medlemsstater. Exempelvis bör kustländer samarbeta med varandra på ett bättre sätt för att få bukt på den ökande miljöbrottsligheten till havs. Kan

man skapa fler utbildningsmöjligheter på internationellt som på europeiskt plan kommer förståelsen för dagens miljöbrott att förbättras vilket leder till att man kan bemöta morgondagens miljöproblem på helt andra villkor än vad som kan ske idag.

Det finns dock möjligheter som medlemsstaterna kan vidta när de skall implementera effektiva miljöstraff och det är att placera straffena i den nationella lagstiftningen där de får störst effekt. Enligt Maastricht European Institute for Transnational Legal Research har visat på att när medlemsstaterna placerar miljöstraffen i dess strafflagar eller brottsbalkar ger det en starkare signal till medborgarna att medlemsstaten anser att miljöbrott är något allvarligt och av allmänt socialt ogillande. Genom att den svenska miljöbalken infördes innebar detta att man förtydligade vad man ansåg var miljöbrott. Dessutom förtydligades många av miljöbalkens på sådant sätt att de fått effekten av att vara mer precisa och har gett effekten av vikten att skydda miljörettsliga intressen är stor. Genom att man i miljöbalken förde samman alla speciallagar i en och samma balk blev det även lättare för medborgarna att se vad som anses vara miljöbrottsliga handlingar. När lagarna blir mer precisa skapas det en större effektivitet.

6.2.2 Kan miljöbrottsbekämpningen ske på ett gemenskapligt plan för att på så vis skapa en mer effektiv miljölagstiftning?

Många av dagens miljöproblem är av internationell natur, sk. gränsöverskridande miljöbrott. För att medlemsstaterna skall få bukt på dessa miljöproblem är det därför mycket viktigt att alla av unionens

medlemsstater samarbetar vad gäller miljöproblematiken inom Europa. En början till detta kan ske genom att man försöker införa miljölagstiftningar med samma avskräckande effekt. Det finns nämligen stora risker med att en medlemsstat ha en mindre effektiv lagstiftning än ett annat land, då möjligheterna för den som begår en miljöförstörande handling kan välja det land där han har minst risk att bli skyldig för miljöbrott. Lösningen, vad jag anser är således att införa en gemenskaplig lagstiftning på miljöområdet. Detta pågår redan idag och den 27 januari 2003 införlivades ett rambeslut om skydd för miljön genom strafflagstiftning.

6.2.2.1 Rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning

För att det nya rambeslutet skall få det genomslag som önskas krävs främst att medlemsstaterna införlivar de beslut som gemenskapen anger och att det skapas effektiva sanktioner. När det föreligger en frånvaro av proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av gemenskapsrätten skulle det kunna leda till ineffektivitet. Även om det är varje medlemsstats sak att avgöra hur gemenskapsrättens bestämmelser på bästa sätt skall tillämpas med hänsyn till statens egna institutioner, rättssystem etc. måste det för att gemenskapen skall kunna fungera på ett effektivt sätt anses vara av största vikt att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar leder till att gemenskapsrätten tillämpas lika effektivt som den nationella lagstiftningen.

I och med att rambeslutet införlivades i januari 2003 har det inte framkommit vilka möjliga problem som kan uppkomma när en bedömning skall ske av rambeslutets effektivitet. Däremot kan det troligtvis uppkomma liknande problem som uppkommit med den svenska miljöbalkens sanktioner, exempelvis att misstänkta miljöbrott inte anmäls. Frågan som uppkommer är om det finns någon möjlighet att genom ett rambeslut skapa starkare miljölagstiftning? Implementeringen av rambeslutet i medlemsstaterna skall vara genomförda senast den 27 januari 2005 och därefter bör det ske en genomgång av effektiviteten av detta rambeslut.

Hur stor inverkan kan då rambeslutet om skydd av miljön genom straffrätten få? Jag anser att det är ett bra försök från gemenskapens sida men föreligger fortfarande tillsynsproblematiken samt saknar lagstiftningen en tillräckligt avskräckande effekt så kommer troligtvis effekterna av detta rambeslut att utebli.

6.2.2.1.1 Problematiken bakom det nya rambeslutet

Den europeiska gemenskapen har inte någon straffrättslig kompetens i och med att straffrättsområdet ligger inom gemenskapens tredje pelare. Frågan som jag då ställer mig är: Hur kommer det sig att gemenskapen trots allt skapat rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning när straffrättsområdet inte tillhör gemenskapens lagstiftningsområde? Visserligen behandlar inte rambeslutet hur medlemsstaterna skall lagföra eller några straffprocessuella frågor. Däremot ställer gemenskapen krav på kriminalisering och bestämmelser som ställer krav på de påföljder som skall användas. Detta rättfärdigas genom att kommissionen och EG-domstolen anser att sanktioner bör införas för att kunna uppnå gemenskapens ställda miljömål men trots allt anser jag att EG-domstolen endast kringgår kompetensfrågan.

Jag ifrågasätter inte att det är viktigt att alla medlemsstater inför gemensamma påföljder för miljöbrott, detta är snarare något som jag förespråkar, men i dagsläget har inte gemenskapen denna kompetens.

6.2.2.2 Förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning

För närvarande ligger ett förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning. Dock misstänker jag att detta inte kommer att införlivas än på ett tag. Anledningen till det är att gemenskapen fortfarande inte har den straffrättsliga kompetensen som krävs för att man skall kunna reglera medlemsstaternas miljölagstiftning på straffrättslig nivå. Dock försöker kommissionen på många olika sätt öppna upp för att detta ändå skall ske.

Dessutom har kommissionen stämt rådet, då rådet antog rambeslutet om skydd för miljön genom strafflagstiftning istället för att de även antog direktivet. Anledningarna till att rådet valde att anta rambeslutet kan vara för att medlemsstaterna är fortfarande väldigt negativa för att deras straffrättsliga kompetens skall övergå till gemenskapen. Att ett antagande skulle få sådana här efter är relativt klart. Godkänner medlemsstaterna att gemenskapen får behandla straffrättsliga sanktioner i ett fall kommer det troligtvis även innebära att gemenskapen även har denna kompetens på andra områden än på miljöområdet.

6.2.2.2.1 Problematiken runt straffrättsliga sanktioner

Det föreligger således en problematik runt de straffrättsliga sanktionerna. De kan inte implementeras som de ser ut idag. Jag ser dock att EG-domstolen försöker att implementera de straffrättsliga sanktionerna trots att de inte har den kompetensen. Frågan är hur EG-domstolen har möjlighet till detta? I ett flertal rättsfall har EG-domstolen valt att inte kommentera frågan om EG:s sanktioner är av straffrättslig art eller ej utan endast avfärdat frågan med att ange att det är av administrativ art och således har gemenskapen möjlighet att utfärda dessa sanktioner. Att detta kan förekomma är mycket konstigt men praxis visar tydligt på att detta sker i EG-domstolen. Således visas prov på att gemenskapen har bestämt sig för att de vill förfoga även över de straffrättsliga sanktionerna, då domstolen även visar på dess möjligheter att gränsen mellan administrativa och straffrättsliga sanktioner är mycket smal.

6.2.2.3 Förslaget till det Europeiska konventet

För närvarande finns det ett förslag om det Europeiska konventet detta förslag innebär bland annat för miljöstraffområdet att man skall ta bort gemenskapens pelarstruktur. Utifall att detta sker kommer det att leda till att gemenskapen kommer att erhålla den straffrättsliga kompetensen över unionens medlemsstater. Det skall bli mycket spännande att följa processen

och troligtvis är det endast en fördel med en gemensam straffrätt på miljöområdet. Det är dock inte säkert att det skulle löna sig för gemenskapen att införa en total straffrättslig kompetens. Den valmöjligheten verkar trots allt inte finnas, antingen får gemenskapen en total straffrättslig kompetens eller om inte så kommer det fortsätta att vara placerad hos medlemsstaterna. När det gäller att överlämna den straffrättsliga kompetensen till gemenskapen anser jag att det skulle medföra en stor fördel. Genom att många av de miljöproblem vi har inom Europa är av gränsöverskridande art måste det vara en fördel om man även kan införa straffrättsliga sanktioner på en gemenskaplig basis. Det är inte endast fråga om att komma runt problematiken med diffusa källor, utan det finns även miljörättsliga regler som gäller för handeln, vars varor kan vara av miljöfarlig art eller kan leda till en fara för miljön utifall att produkten inte hanteras på rätt sätt. Således tror jag att det Europeiska konventet är någonting positivt i alla fall för miljöområdet.

6.3 Avslutande kommentar

Hur man skall kunna lösa problematiken kring kommunernas ovilja eller kunskap om att åtala en verksamhet då ett miljöbrott har uppstått kan troligtvis lösas på mer än ett sätt. Mer information hur dess verksamhet bör bedrivas är ett förslag ett annat är att man inför en oberoende tillsynsmyndighet som endast studeras verksamheternas rörelser och ser till att åtala i misstänkta fall av miljöbrott. Dessa myndigheter skall således inte

vara ansvariga för att ge några tillstånd till att uppföra en verksamhet eller inte, utan skall endast vara av övervakande karaktär.

Frågan om vi kan, på ett gemenskapligt plan, skapa en mer effektiv miljölagstiftning är svaret jakande. Jag tror att samarbete skulle få en positiv effekt trots allt att det kanske är att ytterligare lämna över en del av medlemsstaternas kompetens till gemenskapen. Kan detta handlande dock innebära att man på ett gemenskapligt plan kan införa straffrättsliga sanktioner och därigenom få en mer effektiv lagstiftning får det anses vara en lönsam affär. Målet för gemenskapens miljöskyddslagstiftning är, trots allt, en önskan om en bättre och mer enhetlig tillämpning av normerna i samtliga medlemsstater och att detta bättre skall kunna uppnås på gemenskapsnivå. Dessutom krävs troligtvis en gemensam insats för att bekämpa de gränsöverskridande miljöbrotten i och med att de ofta drabbar mer än en stat.

Jag kan tydligt se att kommissionen och rådet har en stark önskan om att erhålla den straffrättsliga kompetensen och detta kommer troligtvis att ske, frågan är bara när.

Käll- och litteraturförteckning

Artiklar:

- Elholm, T *Nytter EU's harmonisering af strafferetten, Lov&Ret, september 2001.*
- Karlmark, S *Miljöbalken – en skärpt lagstiftning?, Juridisk Tidsskrift nr 2000/01, s. 718-723.*
- Träskman, P.O *Strafflagen för den Europeiska Unionen – Fakta och fiktion, SvJT, årgång 87, nr. 4/02, s. 345-362.*
- Träskman, P.O *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet, Nordisk Tidsskrift for Kriminal-videnskab, mars 2002, årgång 89 Nr. 1.*
- Wersäll, F *Straffrättsligt samarbete inom Europeiska Unionen, SvJT 1997, s. 416-425.*

Böcker:

- Asp, P *”EG: s sanktionsrätt”, Iustus Förlag, Uppsala 1998.*
- Asp, P *”EU och straffrätten”, Iustus Förlag, Uppsala 2002.*
- Bernitz, U *”Europarättens grunder”, Nordstedts Juridik, Stockholm 1999.*
- Faure, M, Heine, G *“Criminal Penalties in EU Member States’ Environmental Law”, Final Report, Maastricht 2002.*
- Glimhall, A *”Proportionalitetsprincipen ur ett svensk och europeiskt perspektiv”, Examensarbete, Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet, HT-01.*

- Gröning, L ”Straffrättslig kompetens inom EG? – Säkerhet eller rättssäkerhet?”, Examens-arbete, Juridiska fakulteten vid Lund Universitet, HT-02.
- Gydal, C “The Principle of Proportionality. Limitation and Tool for the European Integration”, Juristförlaget, Stockholm 1996.
- Mahoudi, S ”EU: s miljö rätt”, 2:a uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm 2003.
- Nilsson, F ”Effektivare miljö brottsbekämpning?”, Examensarbete, Juridiska fakulteten vid Lund Universitet, VT-01.
- Servin, A ”Effektiv brottsbekämpning – en ekonomisk analys av rättsväsendet”, Examensarbete, Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet, HT-01.
- Setterlid, R ”Offentlig tillsyn enligt miljöbalken”, Nordstedts Juridik, Stockholm 2000.
- Träskman, P.O ”Miljö brott och kontroll av miljö brottslighet”, Helsingfors 1992.
- Westerlund, S ”Miljö rättsliga grundfrågor”, Tapir Förlag, Uppsala 1987.
- Wickström, M ”Illegal handel med utrotningshotade djur- och växtarter, Examensarbete”, Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet, HT-02.

Lagstiftning:

Förordning 1998:900 om tillsyn enligt miljöbalken.

Maastrichtfördraget

Miljöbalk (1998:808)

Miljöskyddslagen (1969:387)

Rambeslut 2003/80JHA av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom strafflagstiftning.

Romfördraget

Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor.

Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall.

Rådets direktiv 76/160/EEG om badvattenkvalitet.

Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.

Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp.

Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp.

Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall.

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

Förenta Nationernas
Resolution 1994/15

The role of criminal law in the protection of the
environment.

1973 års konvention rörande förhindrande av föroreningar från fartyg och
1978 års protokoll till konventionen (MARPOL 73/78).

Förenta Nationernas havsrättskonvention (1982), Montenegro Bay den 10
december 1982, UN Doc A/Conf. 62/122 of October 7, 1982 Corr 1 to 11,
se även 21 ILM 1261 (1982), i kraft den 16 november 1994.

Offentligt tryck:

- Brå-rapport 2002:10 ”Miljöstraffrätt i praktiken – En studie av
rättstillämpning”.
- Ds 1998:50 ”Att se till eller titta på – om tillsynen inom
miljöområdet”.
- Ds 2003:36 ”Europeiska konventet om EU: s framtid”.
- Promemoria 2001:14 ”En till syn på tillsyn – hur svenska
tillsynsmyndigheter påverkas av EU” En
utredning av Statskontoret.
- Prop. 1969:28 ”Förslag till miljöskyddslag”.
- Prop. 1997/98:45 ”Miljöbalk”.
- Prop. 2002/03:54 ”Tillsyn och sanktioner på miljörettens område”.
- SOU 2002:50 ”Miljöbalken under utveckling. Ett
principbetänkande”.

Regeringskansliets Faktapromemoria 2001/02:FPM65, Kommissionens
förslag till direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska
intressen.

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för miljön
genom strafflagstiftning, Bryssel den 13.3.2001, KOM(2001) 139 slutlig,
2001/0076 (COD).

Förslag till Rådets och Europaparlamentets rambeslut om straffrättsligt
skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, Bryssel den 23.5.2001,
KOM(2001) 272 slutlig, 2001/0115 (COD).

Europaparlamentets och rådets rekommendation 2001/331/EG av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna.

Ändrat förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning, (framlagt av kommissionen enligt artikel 250.2 EG-fördraget), Bryssel den 30.9.2002, KOM(2002) 544 slutlig, 2001/0076 (COD).

Förslag till Rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg, Bryssel den 2.5.2003, KOM(2003) 227 slutlig, 2003/0088 (CNS).

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införande av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott, Bryssel den 5.3.2003, KOM(2003) 92 slutlig, 2003/0037 (COD).

Regeringskansliets Faktapromemoria 2001/02:FPM65, Kommissionens förslag till direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen.

Övrig information:

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/environmental/fsj_criminal_environmental_en.htm (030711).

<http://www.tofr.naturvardsverket.se/samverka/impeldok.htm> (030801).

<http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm> (030801).

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l28092.htm> (030801).

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=51997IP0109&model=guichett (030801).

Studiebesök på Internationella Åklagarkammaren i Malmö den 8 maj 2003.

Rättsfallsförteckning

- C-26/62 Van Gend en Loos mot Nederlandse Administrative der Belastingen (REG 1963, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1).
- C-6/64 *Costa mot ENEL* (REG 1964, s. 585); svensk specialutgåva, volym 1.
- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125.
- C-12/83 Von Colson and Kamann [1984] ECR 1981.
- C-240/90 Tyskland mot Kommissionen.
- C-210/00 Käserei Chamignon Hofmeister GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas.
- C-176/03 Talan mot Europeiska unionens råd väckt den 15 april 2003 av Europeiska gemenskapernas kommission, Europeiska unionens officiella tidning (2003/C 135/31).

Förslag till avgörande i mål C-240/90, Tyskland mot Kommissionen, dom av den 27 oktober 1992 (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva , volym13, s. 43).

Förslag till avgörande i mål C-210/00, Käserei Chamignon Hofmeister GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas.