



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Maria Carlsson

Att dömas för miljöbrottslighet
Tre problemområden vid tillämpningen av
miljöbalken: ansvaret, uppsåtet och
bevisningen

Examensarbete
20 poäng

Helén Örnemark-Hansen

Ämnesområde
Straffrätt

Termin
VT 2004

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
FÖRKORTNINGAR	8
1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte	9
1.3 Disposition	10
1.4 Material och metod	11
1.5 Avgränsningar	13
2 MILJÖBALKEN	14
2.1 Det hållbara samhällets utveckling	14
2.2 Miljöbalkskedjan	15
2.2.1 Svaga länkar	16
2.3 Hur definieras miljöproblem?	16
2.4 Principer	18
2.4.1 Kunskapskrav	19
2.4.2 Försiktighetsprincipen	20
2.4.2.1 Bästa möjliga teknik	20
2.4.3 Lokaliseringsprincipen	21
2.4.4 Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen	22
2.4.5 Produktvalsprincipen	22
2.4.6 Polluter Pays Principle	23
2.5 Egen kommentar	23
3 VILLKOR, TILLSTÅND OCH TILLSYN	25
3.1 Tillståndsgivning och villkor	25
3.1.1 Företagens egen inverkan på sina tillstånd.	26
3.2 Den operativa tillsynen	27
3.2.1 Kommunal tillsyn	29
3.2.1.1 Kommunpolitikernas personliga anmälningsansvar	30
3.2.1.2 Tillsynsmyndighetens rådgivande verksamhet	31
3.2.2 Behandlingen hos polis och åklagare	31

3.2.3	Egenkontroll	33
3.2.3.1	Frivilliga miljöledningssystem	34
3.3	Problem vid tillståndsgivning och tillsyn	36
3.3.1	Tolkningsutrymme - otydliga villkor	36
3.3.2	Politiker vs. tjänstemän	37
3.3.2.1	Jäv	38
3.3.3	Brist på miljöutbildad personal	38
3.3.4	Likhetsprincipen	39
3.3.4.1	Variationer hos recipienten	40
3.3.4.2	Varierade företagsbedömningar	41
3.3.4.3	Variationer inom och mellan myndigheter	41
3.4	Reglering av miljöfarlig verksamhet	42
3.4.1	Ekonomiska värderingar som styrinstrument	42
3.4.2	Sanktionsavgifter	43
3.5	Egen kommentar	45
4	BROTTE	48
4.1	Brottslig gärning	48
4.2	Gärningsculpa	48
4.3	Skadlighetsbedömningen	50
4.3.1	Erkännandets betydelse	50
4.4	Ringa brott	51
4.4.1	Kollektivdelikt	52
4.4.2	Straffvärde	52
4.4.3	Åtalsprövning	53
4.5	Preskription	54
4.6	Egen kommentar	55
5	BEVISNINGEN	56
5.1	Beviskrav	56
5.2	Differentierat beviskrav	58
5.2.1	Den tilltalades inställning	58
5.2.2	Utredningens omfattning	59
5.2.3	Bevissäkring	59
5.3	Bevisbörda och bevislättnad	60
5.3.1	Miljöskademål	62
5.4	Egen kommentar	62
6	ANSVARSFÖRDELNING	64
6.1	Verksamhet	64

6.2 För verksamheten ansvarig	65
6.2.1 Näringsverksamhet	66
6.2.1.1 Enskild firma, handels- samt kommanditbolag	66
6.2.1.2 Aktiebolag	66
6.2.1.3 Kommunal verksamhet	67
6.2.2 Flera verksamhetsutövare	67
6.2.2.1 Ansvarsöverlåtelse genom avtal	67
6.2.2.2 Moderbolags ansvar för dotterbolag	68
6.3 Ansvarsgenombrott	69
6.3.1 Delegation	69
6.4 Egen kommentar	70
7 PERSONLIGT ANSVAR	71
7.1 Uppsåt	71
7.1.1 Uppsåt beträffande effekt	72
7.1.2 Uppsåt beträffande gärningsmoment	73
7.2 Oaktsamhet	74
7.3 Bevisning av uppsåt	74
7.3.1 Presumerat uppsåt	75
7.3.2 Omdefinition av uppsåtsbegreppet	75
7.3.3 Sannolikhetsuppsåt	76
7.3.4 Objektiviserad prövning	77
7.3.5 Sänkt beviskrav	78
7.4 Gränsdragningsproblem	79
7.5 Egen kommentar	79
8 SLUTSATSER	81
BILAGA A	84
Statistik från Riksåklagaren för år 2002	84
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	87
Offentligt tryck	87
Förstudier och rapporter	87
Litteratur	87
Artiklar	89
Övrigt	90
Rättsfallsförteckning	91

Förord

Arbetet med denna uppsats har även inneburit slutet på mitt liv som student. Det är nu dags att bli vuxen på riktigt. Studietiden har varit en period med både glädje och sorg, hårt arbete och lediga stunder i goda vänners sällskap. Det har varit en period jag alltid kommer att vara glad för att ha upplevt. Tiden på Juridicum har gjort mig rik på erfarenheter jag annars aldrig hade fått uppleva eller träffat människor jag annars aldrig hade mött.

Tiden på Juridicum har framförallt gett mig vänner för livet – det känns så i alla fall. En stort tack till mina vänner Anna och Lillemor, som jag har kunnat ringa till kvällen före en tenta, kunnat plugga med, klaga på CSN med, diskutera och lagat en god bit mat med. Tack Ewa för att du stod ut att ha mig som inneboende i nio terminer, och allt du lät mig uppleva - det är nog inte många studenter som har haft ett gäng japanska sjuksköterskor hemma på middag!

Tillsist vill jag tacka min sambo Mikael som orkade vänta...nu är jag äntligen färdig!

Maria Carlsson – Lövhem 2004

Sammanfattning

För att en person skall kunna fällas, som ansvarig till en miljöbrottslig gärning, måste alla länkar i den sk. miljöbrottskedjan hålla. Från upptäckt till domslut är det många led som skall gås igenom. Balkens karaktär av ramlag gör den svåra att tillämpa och tolka, eftersom dess tolkningsområde är brett. Vid bedömningen av enskilda får domstolen mycket liten hjälp av de följdföreskrifter som finns för att precisera balkens bestämmelser. En något bättre hjälp har domstolen vid bedömningen av tillståndspliktiga verksamheter. En förutsättning för att ett företag skall kunna fällas är att handlingen inte faller in under de villkor, som företaget har fått med sitt verksamhetstillstånd, oberoende av hur stor miljöpåverkan gärningen haft. Det underlag, på vilket tillståndet vilar, är oftast presenterat av det sökande företaget själv, genom dess interna undersökningar. Den tillståndsgivande myndigheten har ingen möjlighet att till fullo bedöma riktigheten i de av företaget presenterade uppgifterna. Vilka miljöförbättrande åtgärder som skulle kunna vara aktuella för verksamheten, och vilken effekt åtgärderna skulle få, bedöms utifrån vad det aktuella företaget själv anser vara ekonomiskt och tekniskt möjligt.

För att ett miljöbrott över huvud taget skall leda fram till en rättegång krävs att det har kommit till polisens kännedom. De flesta anmälningar kommer från tillsynsmyndighetens miljöinspektörer. Kommunerna har en stor del av tillsynsansvaret. Frågan är om det är lämpligt. Verksamheter som bedrivs av kommunen, eller verksamheter som är av stor betydelse för kommunen, kan försätta tillsynsmyndigheten i en jävsituation i förhållande till tillsynsobjektet. Politikerna är i många av dessa fall motvilliga att uppfylla sin anmälningsplikt, och polisen har inte tillräckliga resurser för att avsätta tid för de specialutbildade miljöpoliserna som finns.

Miljöbrottslighet, oberoende av den begås av enskilda personer eller verksamhetsutövare, begås i de allra flesta fall utan direkt uppsåt. I många av fallen måste gränsdragningen göras mellan eventuellt uppsåt och medveten oaktsamhet. En inte helt enkel uppgift, särskilt med tanke på att det kausala sambandet mellan handling och konsekvens inte alltid är tydligt. Gränsdragningen har störst betydelse för straffvärdet, eftersom oaktsamhet är tillräckligt i de flesta fallen.

Faktorer som både är svåra att bevisa och utreda tenderar att leda till problem, även när det gäller att främja rättslighet och miljöskydd. Det grundläggande kravet är att bevisningen styrker åklagarens åtal, bortom rimligt tvivel. Inspektörerna har inte tillräcklig kunskap om hur bevismaterialet skall säkras. Prover tas ytterst sällan, och när det görs, finns det inga tidigare provresultat att jämföra med. Domstolarnas bristande vana vid miljöbrottslighet, och balkens vida tolkningsutrymme, gör att dagens brottmålsärenden riskerar att bli felhanterade. Trots att samma, allmänna straffrättsliga grundsatser och principer gäller för miljöbrottsbrott, som för

andra brott, hanteras de annorlunda av domstolarna. I de fall ingen skada kan påvisas, oberoende av om det krävs för lagföring eller inte, tenderar domstolarna att frikänna de åtalade. Den praxis som gäller för straffrättsvillfarelse gäller inte för miljöbrottslighet. Dessutom finns det domstolar som fortfarande dömer efter de gamla reglerna p.g.a. att lagtexten fördes över till miljöbalken utan redaktionella förändringar.

Oavsett vem det är som har till uppgift att lägga fram bevisen för den uppkomna skadan kvarstår svårigheten att härleda skadan till den utpekade verksamheten. Kumulativa effekter och recipientens egenskaper ställer till problem, speciellt inom industriområden. Det leder bl.a. till att uppgifter, som inhämtas från den misstänkte och dennes verksamhet, blir en viktig del av åklagarens bevismaterial, vilket kan vara problematiskt ur rättssäkerhets-synpunkt. Det kan röra sig om produktionsrelaterade provtagningar och mätresultat, vilka även ingår i tillsynsmyndighetens underlag för kontroll. Miljöcertifierade företag har dessutom identifierat möjliga risker. Därför kan de inte heller hävda att de inte kunnat förutse en uppkommen skada eller risk. Ju högre riskerna för allvarliga olyckor/skador är, desto högre krav borde det gå att ställa på förebyggande åtgärder. Ocifierade företag har därför den fördelen att det i slutänden blir domstolen som måste avgöra vilka risker som förelåg, vilket de inte har kompetens att göra.

Förkortningar

AB	Aktiebolag
BrB	Brottsbalken
BREF	Best available techniques reference document
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
DNV	Det Norske Veritas
EMAS	Environmental Monitoring and Audit Scheme
EMRK	Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna
HB	Handelsbolag
HBL	Lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
HD	Högsta Domsstolen
HL	Hälsoskyddslagen (1982:1080)
HovR	Hovrätt
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
ISO	International Standard Organization
JO	Justitieombudsmannen
KB	Kommanditbolag
KemI	Kemikalieinspektionen
KN	Koncessionsnämnden för miljöskydd
KomL	Kommunallagen (1991:900)
LKP	Lagen (1985:426) om kemiska produkter
MB	Miljöbalken (1998:808)
MBP	Lag (1998:811) om införande av miljöbalken
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
Prop.	Proposition
PPP	Polluter Pays Principle
VD	Verkställande direktör
TR	Tingsrätt

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

När Miljöbalken¹ (MB) infördes 1 januari 1999 var ett av syftena att samordna flera olika lagar för att rikta uppmärksamheten på miljön och göra miljölagstiftningen mer effektiv. En följd härav blev att utrymmet för ringa brottslighet minskades och straffen skärptes. Straffen saknades inte i den tidigare lagstiftningen men sannolikheten för stränga straff var låg, ex. utbytesregeln i lagen om kemiska produkter (LKP) var direkt straffsanktionerad (20 §) men ingen blev fälld. Samtidigt ledde heller ingen ringa brottslighet till ansvar.

Den nya lagen har inte levt upp till förväntningarna. Trots att antalet anmälningar har ökat lavinartat har den strängare synen på miljöbrottslighet inte fått genomslag i domstolarnas praxis. Det verkar som om domstolarna har lättare att döma i mindre allvarliga brott. En sammanställning av 2002 års miljöbalksdomar visar att det genomsnittliga straffet var nästan lika högt för nedskräpning (53 db, mest frekvent 50 db) som för vållande till miljöstörning (59 db, mest frekvent 50 db) och för otillåten miljöverksamhet (52 db, mest frekvent 30 db).²

Problemen har främst hängt ihop med att miljöbalken blev en ramlag. Flera av miljöbalkens regler preciseras inte i lagen, utan förutsätts vara uttryckta i andra kompletterande normer. Vid prövning av verksamhetstillstånd och vid utformningen av villkor tas hänsyn till både lokala närings- och miljöpolitiska aspekter. Eftersom många av villkoren är oprecist formulerade blir tolkningsutrymmet, vid eventuella överträdelser mot miljöbalken, stort. Det har i sin tur medfört svårigheter för brottsutredarna att bedöma vad som skall bevisas och vilken omfattning utredningen bör ha. Samtidigt lägger många företag ner stora resurser på att anpassa sina verksamheter i enlighet med miljöledningssystem som finns, eftersom deras kunder kräver det.

1.2 Syfte

Faktorer som både är svåra att bevisa och utreda gör att tolkningsutrymmet får en allt större inverkan på bedömningar och beslut. Det leder till att enskilda beslutsfattares egna värderingar får ett stort inflytande vad gäller viljan att anmäla överträdelser. Det motverkar den enhetliga rättstillämpning som eftersträvas. Bedömningarna om handlingarna skall ses som brottsliga skall dessutom göras utifrån de villkor som är angivna i företagens

¹ SFS 1998:808.

² www.aklagare.se/nywebb3/Infoblad_miljo/Statistikmiljo.pdf, uppdaterad 2003-05-24

tillståndsbeslut, vilka i sin tur är öppna för tolkning. Likhetsprincipen motverkas även av att det i slutänden blir domstolen som får tolka de otydliga villkoren, i ljuset av den oklara lagstiftningen, inom ett område, som kräver en kompetens, vilken domstolen saknar. Bedömningarna görs från fall till fall, vilket medfört att det är svårt att förutse var gränsen för brottslig gärning ligger. Dessa faktorer har fått mig att fundera kring främst två typer av problemställningar:

Har MB förbättrat möjligheterna för en hållbar utveckling? Om det är så, varför är det så få som fällt trots att antalet anmälningar ökat lavinartat? Beror det på att överträdelser inte anmäls eller på svårigheten att utreda vem som är ansvarig, bevisa själva gärningen eller uppsåtet bakom? Har det gått så långt att politikerna och rättsväsendet snarare hindrar en hållbar utveckling istället för att främja den?

Vilken roll kommer anslutningen till de frivilliga miljö kvalitetsstandarderna få med tanke på bevisningen av uppsåt? Dessutom ställer jag mig frågan om certifierade företag har en nackdel gentemot ocertifierade företag vad gäller bedömningar om hur stränga villkor som kan ställas, och vilka försiktighetsåtgärder som borde ha vidtagits för att förhindra olyckor. Kan det vara så att det lönar sig för företag att inte aktivt arbeta med miljöförbättrande åtgärder eller hålla sig à jour med teknikutvecklingen?

1.3 Disposition

Jag har valt att disponera uppsatsen i samma kronologiska ordning, som ett miljöbrottsärende är upplagt – från tillståndsgivningen, via själva händelsen, till att en enskild person döms för brottet. Jag inleder (kapitel 2) med en bakgrundsbeskrivning av miljöbalken i skenet av den tidigare lagstiftningen samt grundläggande EU principer. Dessa principer har större betydelse när lokaliseringen skall göras och vid tillståndsgivningen, men de pekar även på vilka skyddsintressen som ligger till grund för straffbestämmelserna. Jag tar även upp definitionen av ett miljöproblem och vilka värderingar som påverkar synen på det. Det är viktigt att läsaren har med sig den bakgrundskunskapen i det fortsatta läsandet av uppsatsen.

I kapitel 3 går jag igenom hur tillstånds- och villkorsgivningen, och hur företagen själva till stor del påverkar de villkor som ställs upp i tillståndet. Kommunerna, som skall sköta tillsynen, har en svår balansgång mellan lagens krav och kommunens samhällsekonomiska och arbetspolitiska intressen, vilket kan försvåra polisens och åklagarnas arbete. En stor del av tillsynen lämnas dessutom över till företagens egenkontroll. Jag fortsätter med att ta upp de olika problem som uppstår vid tillståndsgivning och tillsyn. Jag tar även upp olika ekonomiska möjligheter att reglera miljöfarlig verksamhet.

I det fjärde kapitlet går jag igenom vad som utgör en brottslig gärning och gränsen till ringa, och därmed straffri, gärning. Jag tar även upp den relativt nya åtalsprövningsregeln samt betydelsen av den anklagades erkännande, vilket har fått en särställning vid miljöbrottslighet.

I kapitel 5 tar jag upp möjligheterna och metoderna för att bevisa den brottsliga gärningen. Jag går igenom beviskrav, bevissäkring och bevisbördans placering.

I det sjätte kapitlet går jag igenom ansvarsfördelningen i olika typer av juridiska personer samt när fler än en verksamhet är inblandad i det inträffade. I vissa fall kan det dessutom vara aktuellt med ansvarsgenombrott.

Det sjunde kapitlets genomgång av det personliga uppsåtet leder fram till att en viss person kan ställas till ansvar för en begången gärning eller underlåtenhet. Jag tar slutligen upp olika metoder för att kunna lösa problemet med att bevisa uppsåtet hos den tilltalade.

Till sist har jag samlat mina tankar och slutsatser i ett avslutande kapitel (kap. 8).

1.4 Material och metod

Miljöbalkens införande medförde att ett nytt tankesätt skulle färga av sig på det mesta i samhället: miljön skulle hamna i fokus. Arbetet med den fortsatta utvecklingen av miljöretten har varit minst lika stort som inför antagandet av balken. Det har gjorts ett flertal utredningar av Miljöbalkskommittén, BRÅ, RÅ, Naturvårdsverket och andra myndigheter. Dessutom har det varit ett hett ämne i den politiska debatten. Källorna till information är många, men alla har ett gemensamt: avsaknaden av prejudikat. Så länge som det inte finns prejudikat på hur bestämmelserna skall tolkas, och hur avvägningar skall göras, finns det heller inga tolkningsmöjligheter som är mer rätt än andra. Det i sin tur har fört med sig att det material jag har använt mig av har olika infallsvinklar, utan att vare sig den ena eller andra vinkeln känns mer rätt eller logisk än någon annan.

I den del av uppsatsen som behandlar miljöbalkens historik och principer har jag utgått från förarbetena till balken och sedan kompletterat med uppgifter från annan doktrin.

När jag behandlar de olika metoder som finns för att kunna bevisa det personliga uppsåtet har jag använt mig av Christian Diesens uppställning, vilken jag tycker gav en tydlig struktur. De olika författarnas lösningar har sedan applicerats under lämplig rubrik.

Till största delen har jag använt mig av skriftligt material som metod, främst offentligt tryck, miljörettslig samt straffrättslig litteratur, rapporter,

avhandlingar och artiklar för att söka svar på mina frågeställningar. Den enda icke-juridiska litteratur jag har använt, förutom några tidningsnotiser, är Carina Petterssons tvärvetenskapliga avhandling. Hon har, i vissa delar av sin avhandling, haft en mer etisk än juridisk utgångspunkt. Det har bidragit till min skepsis mot en del av hennes resonemang och slutsatser.

Den miljörettsliga litteraturen, bortsett från utredningar och förarbeten, domineras av Kammaråklagare Stefan Karlmarks arbeten. Han verkar vara den mest produktive miljörettsförfattaren för tillfället. Dessutom är han involverad vid utbildningen av miljöpolis, vilket gör att hans synsätt, i vart fall indirekt, kommer att ha betydelse för polisernas utredningsarbete. I sin profession har han dessutom fått träda in i RÅ:s ställe vid miljöbrottsförhandlingar i HD, vilket är ovanligt. Han kan, med rätta, sägas vara en viktig aktör på miljöstraffrättens område.

I den straffrättsliga delen av uppsatsen är doktrinen inte miljörettsligt inriktad. Jag har i denna del till stor del använt mig av en av juridikens stora: Nils Jareborg.

Den empiriska delen har bestått av intervjuer med representanter för polis och åklagare. De har givit mig en inblick i sin verksamhet och hur deras arbete påverkas av både rättspraxis och tillsynsmyndigheternas agerande. Genom Internet har jag hittat mycket av den statistik jag har använt mig av, liksom RÅ:s informationsbrev – Miljöbrottsbekämpning samt sammanställningar av domar i miljöbrottsärenden. Jag har även fått tag på en del uppgifter genom kontakt med Riksåklagarens Miljöbrottsenhet, utan att dessa kan kallas för intervjuer. Vad gäller statistiken kan den variera något, beroende på vem uppgifterna kommer ifrån. RÅ och BRÅ räknar t.ex. inte antalet anmälda brottsmisstankar på samma sätt. Det gör att deras resultat skiljer sig lite åt, trots att uppgifterna kommer från samma år.

Den utgångspunkt jag har i detta arbete grundar sig på de erfarenheter jag har inom området och självklart kommer det att färga av sig på mina resonemang och slutsatser. Till att börja med växte jag upp i en kommun med mycket tung petrokemisk industri. Mitt föräldrahem ligger en halv kilometer från den närmsta industrin. Fackling, buller, svarta moln och ”viktigt meddelande”-larm har blivit vardagsmat. Medan utsocknes nervöst undrar vad som står på, rycker kommuninvånarna bara på axlarna.

Jag har dessutom sommarjobbat på två av de största industrierna, på avdelningarna Kontroll samt Kvalitet och miljö på den ena, samt på Hälsa, Miljö & Säkerhetsfunktionen på den andra av de två största industrierna. På det föregående företaget gjorde jag en utredning av de regler som påverkade företagets miljöaspekter, som ett led i förberedelserna inför ISO- och EMAS-certifieringen. Jag vet därför att de ständigt försöker förbättra verksamheterna. Dessa företag bevakas inte enbart av tillsynsmyndigheten, utan även av allmänheten och miljöorganisationer. Risker för att företag, i likhet med dessa, därför medvetet skulle förbigå miljöreglerna är minimal, samtidigt som sannolikheten för att ett sådant snedsteg skulle gå obemärkt

förbi är försvinnande liten. När ett utsläpp ändå sker är det snarare till följd av den mänskliga faktorn än av ekonomiska intressen. En incident som leder till produktionsstopp leder tvärtom till att pengarna, bokstavligen talat, går upp i rök.

En del av mina slutsatser kan vara en aning teoretiska, det är t.ex. vanligare att ett företag blir åtalat för överträdelse av villkor, istället för miljöbrott, när ett utsläpp har skett. Alla laghänvisningar syftar på miljöbalken, om inget annat anges. För enkelhetens skull har jag valt att göra gärningsmannen maskulin, även om det inte bara är män som utför de brottsliga handlingarna.

1.5 Avgränsningar

Till gruppen miljöbrott hör inte bara det traditionella miljöbrottet som regleras i MB 29 kap. utan även andra handlingar som ger en negativ effekt på miljön, eller som sker utan erforderliga tillstånd, t.ex. brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Därutöver finns det en grupp av brott, vilka inte lika självklart hör hemma i familjen miljöbrott eftersom de inte direkt har någon skadlig effekt - eller riskerar ha en skadlig effekt - på luft, mark, vatten eller människors hälsa, men som ändå räknas hit. Jaktbrott räknas till miljöbrotten, i de fall det handlar om skyddade djurarter, likaså smuggling av djur- och växtarter, sk. citesbrott. Även vissa brottsbalksbrott kan hänföras till gruppen miljöbrott. Det gäller spridande av gift eller smitta, förgöring och vårdslöshet med gift eller smittämne (BrB 13 kap. 7-9 §§). Jag har i min uppsats valt att ta sikte på den mer ”traditionella” miljöbrottsligheten som finns reglerad i miljöbalkens 29 kapitel. Min uppsats är begränsad till de svenska miljöbrotten, trots att utländska miljöbrott påverkar den svenska miljön och vice versa.

2 Miljöbalken

Den 1 januari år 1999 trädde miljöbalken (MB) i kraft. Balken tillkom eftersom den svenska miljölagstiftningen var uppsplittrad på ett stort antal lagar, förordningar och föreskrifter med olika syften, vilket medfört att rättsläget blivit allt mer svåröverskådligt. I tiden låg också en insikt om nödvändigheten av att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle. För det krävdes en effektivare lagstiftning, som satte miljön i första rummet. Sverige behövde även anpassa sin miljölagstiftning i enlighet med sina internationella åtaganden.³

En skärpning av lagstiftningen skulle medge ett ökat hänsynstagande till miljön. Utgångspunkten skulle vara en samlad miljöbalk också borde ge positiva effekter på samhällsekonomin och minska byråkratin.⁴ Balken kom att ersätta femton olika miljölagar⁵, bl.a. miljöskyddslagen (ML) och lagen om kemiska produkter (LKP). Dessa två lagar var de som före miljöbalkens ikraftträdande oftast tillämpades på miljöskyddsområdet.⁶ När det gäller de straffrättsliga bestämmelserna samlades dessa ett separat kapitel, kapitel 29 MB.

Miljöbrott omfattar inte bara det som kallas miljöbrott (29 kap. 1 §), utan miljöbrottsligheten omfattar flera brottstyper. På samma sätt som för ekonomisk brottslighet finns inte någon enhetlig definition av begreppet miljöbrott. Det förekommer att vissa miljöbrott räknas till den ekonomiska brottsligheten, eftersom det kan handla om att minska kostnaderna i en näringsverksamhet genom att bryta mot miljöbestämmelserna. Efter balkens ikraftträdande verkar det dock som om miljöbrotten allt mer ses som ett eget område, skiljt från ekobrotten.⁷

2.1 Det hållbara samhällets utveckling

Det var först i början av 1970-talet som miljöfrågorna började uppmärksammas och det var framför allt efter Stockholmskonferensen år 1972 som frågorna började ses utifrån ett globalt perspektiv. Tjugo år senare hölls en FN konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro där det togs beslut om att tillsätta en kommission för hållbar utveckling.⁸ Just en ”hållbar utveckling” (sustainable development) hade varit den av FN:s generalförsamling tidigare tillsatta kommissionens ledord.⁹ Den s.k. Bruntland-kommissionen presenterade redan år 1987 sina slutsatser i rapporten ”Vår

³ Karlmark, Stefan (1999) *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv* s. 79.

⁴ SFS 1998:808. Karlmark (1999) s. 79f.

⁵ Se uppräknningen i 2§ lagen om införande av miljöbalken (MBP).

⁶ BRÅ-rapport 2002:10 *Miljöstraffrätt i praktiken - En studie av rättstillämpningen* s. 16.

⁷ Emanuelsson Korsell, Lars *Miljöbrott* s. 218.

⁸ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk* Del 1 s. 155.

⁹ Karlmark (1999) s. 84.

gemensamma framtid". Rapporten redogjorde för de övergripande globala hoten mot framtiden: miljöförstöring, utarmade naturresurser och ekonomisk snedfördelning mellan olika regioner i världen.

Syftet med rapporten var att hitta lösningar för att främja en hållbar utveckling och undanröja vad kommissionen ansåg vara uppenbara hot mot mänskligheten.¹⁰ Rapporten var mer en uppmaning till de enskilda länderna att efter bästa förmåga utveckla samhällsliga institutioner och främja den tekniska utvecklingen så långt som möjligt. Genom att göra miljöansvaret globalt skulle rapporten vara till stöd för länder som inte hade de tekniska eller ekonomiska förutsättningarna för att själva leda utvecklingen framåt.¹¹

En "hållbar utveckling" kan sägas vara uppdelad i fyra etiska dimensioner. De två första dimensionerna behandlar fördelningen av naturresurser, dels mellan rika och fattiga länder, och dels mellan nuvarande och kommande generationer. Den tredje dimensionen gäller förhållandet mellan människan och miljön och rör frågor av typen när och hur vi har rätt att exploatera dessa naturresurser. Den fjärde och sista dimensionen, gäller människans sätt att förhålla sig till att hon de facto inte vet, med den vetenskapliga kunskap som finns tillgänglig, om det hon gör kan skada miljön i ett längre perspektiv. Uttrycket "hållbar utveckling" ställer därför krav, precis som begreppet "rättsäkerhet" gör, på etiskt acceptabla lösningar.¹² En sådan lösning kan vara Polluter Pays Principle (PPP) (se nedan 2.4.6).

En målsättning med MB har varit att förverkliga dessa tankar på en hållbar utveckling, vilket också framgår av portalparagrafen (1 kap. 1 §). Vid tveksamma fall skall det beslut eller den åtgärd väljas vilken mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling. Det var en nyhet jämfört med de tidigare gällande miljölagarna, vilket också kan medföra att innebörden i andra lagar med liknande innehåll, i och med balkens ikraftträdande, har ändrats.¹³

2.2 Miljöbalkskedjan

Miljöbalken har liknats vid en kedja - kallad miljöbalkskedjan - där länkarna utgörs av miljömål, hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, sanktionsavgifter och straff.¹⁴ För att kedjan inte skall brista krävs att länkarna fungerar, såväl var för sig som tillsammans (se vidare nedan). För att på ett smidigt sätt få miljöbalkskedjan att fungera delades arbetet med balken upp i fyra etapper, med hänsyn till omfattningen. De fyra stegen innehöll:

1. införandet av miljöbalken,

¹⁰ Nilsson Annika; *Att byta ut skadliga kemikalier, substitutionsprincipen - en miljörettslig analys* s. 17.

¹¹ Nilsson s. 19.

¹² Darpo, Jan *Eftertanke och förutseende* s. 27.

¹³ Karlmark (1999) s. 85.

¹⁴ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 170.

2. införande av följdlagstiftning,
3. utarbetande av och regeringsbeslut om förordningar efter förslag från Miljöbalksutredningen, samt
4. information/utbildning samt myndighetsföreskrifter och allmänna råd.¹⁵

Alla steg har mer eller mindre genomförts och förbättringsarbetet pågår fortfarande. Miljöbalkskommittén skall presentera en mer fullständig redogörelse för hur balken slagit igenom i praktiken. De skall även peka på hur balkens centrala bestämmelser fungerar.¹⁶ Resultatet av kommitténs undersökning av sanktionsbestämmelserna har presenterats i SOU 2004:37.

2.2.1 Svaga länkar

Det är viktigt att alla länkar i den sk. miljöbalkskedjan fungerar väl både var och en för sig och tillsammans. Den sista länken i kedjan hanteras av rättsväsendet, d.v.s. av polis, åklagare och domstolar. Det har ofta påpekats att det är den sista länken som även är den svagaste.¹⁷

I dagsläget är det framförallt bristen på resurser hos polis- och åklagarmyndigheterna som gör att de inte hinner med att utreda alla anmälningar som kommer in (se vidare kap. 3).

Ett annat problem är att någon rättspraxis till vägledning för myndigheterna inte har hunnit etableras eftersom de flesta avgjorda fallen, i vart fall vad gäller den grövre brottsligheten, härrör från tiden före balkens ikraftträdande. De har därför bedömts enligt de gamla reglerna.¹⁸ Genomsnittstiden för ett miljöbrottsärendes utredning, från anmälan till domstolsförhandling, är 2-4 år.¹⁹ Det betyder att prejudicerande HD-avgöranden rörande grövre miljöbrottslighet precis har börjat komma.

2.3 Hur definieras miljöproblem?

Värderingar och normativa ställningstaganden inverkar på miljöpolitiska beslut och därmed även på hur lagstiftningen utformas. Lagar kan på så sätt sägas ha ett normativt innehåll samt en påverkans effekt. Hur effektiv denna påverkans effekt blir beror bl.a. på om lagen har folkligt stöd. Brott mot regler med folkligt stöd åtföljs av ett allmänt fördömande (sk. social kontroll), vilket i sin tur är beroende av de värden som förespråkas i såväl

¹⁵ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 164.

¹⁶ Karlmark, Stefan; *Passiva kommuner hot mot miljöbrottsbekämpningen*; ur *apropå* 5/2000 s. 28.

¹⁷ Karlmark *apropå* 5/2000 s. 27.

¹⁸ Karlmark, Stefan; *Miljöbrottsbekämpning – problem, tendenser och mål*; ur *Ny Juridik* 2:2001 s. 22.

¹⁹ BRÅ-rapport 2001:17 *Miljödriven utveckling – på gott och ont?* s. 31.

etiskt, moraliskt som politiskt hänseende.²⁰ Utrymmet för hur olika värde-relaterade faktorer skall eller bör vägas in i beslutsförfarandet, var för sig så väl som mot varandra, har genom tillkomsten av miljöbalken varken reducerats eller förtydligats. Balken talar endast om vad och vilka som skall bedömas, inte hur bedömningen skall göras.²¹

Värdeomdömen kan i sin tur kopplas till både natursyn och samhällssyn, vilket också hänger ihop med synen på människan. Enligt det förhärskande *antropocentriska* synsättet ges naturen ett värde i förhållande till den nytta naturtillgångarna har för människor och samhällsaktivitet. Miljöstörningar definieras därmed som problem först när dessa påverkar människorna och samhället negativt.²² När miljöintressen ställs mot ekonomiska intressen och samhällsintressen, väger oftast de två sistnämnda tyngst.²³

För att kunna lösa många av miljöproblemen är det nödvändigt att inse att miljöfrågorna måste ses i ett vidare perspektiv - det finns områden som varken har något direkt ekonomiskt eller socialt värde för människor, men som fyller en viktig funktion i det ekologiska kretsloppet.²⁴ Enligt det *ecocentriska* eller *biocentriska* synsättet tillmäts naturen ett värde i sig, oberoende av mänsklighetens kortsiktiga vinning. Miljöstörningar definieras då som problem även om dessa inte direkt har någon negativ inverkan på människan. Men att tillerkänna naturen "rättigheter", genom att betrakta naturen som ett rättssubjekt, skulle inte lösa problemen mer än teoretiskt. Genom att göra naturen till ett rättssubjekt på samma sätt som människan, skulle den ges möjligheter att föra sin egen talan inför domstolar och myndigheter. Naturligtvis skulle naturen föra sin talan genom en ställföreträdare, men en ställföreträdarens uppgift är att förmedla huvudmannens vilja. Eftersom naturen inte kan tala om vad den vill, vad den uppfattar som bra eller dåligt, måste ställföreträdaren, utifrån sina egna värderingar, ta ställning till vad som kan ligga i naturens intresse. Därför kan naturen aldrig bli ett subjekt, utan endast ett objekt.²⁵

Det finns många andra problem som uppstår om naturen skulle få ställning som rättssubjekt. Dessa tänker jag inte gå närmare in på. Jag tycker att den modell som Nilsson kommit fram till i sin avhandling är en utmärkt lösning på problemet. Hon menar att det inte behöver lagstiftas om naturens rätt att existera. Eftersom ingen vet hur de ekologiska samspelet fungerar, vilka djur som finns, deras ställning i naturen eller deras möjliga användbarhet för mänskligheten i framtiden, har människan inte rätt att äventyra den biologiska och genetiska mångfalden. Det skulle kunna förhindra eller försvåra för kommande generationer att tillgodose sina behov. Hon tar exemplet med torsken i Östersjön: istället för att reglera deras rätt att

²⁰ Jareborg, Nils (2001) *Allmän kriminalrätt* s. 47ff.

²¹ Pettersson s. 12.

²² Pettersson s. 16.

²³ Pettersson s. 40.

²⁴ Nilsson s. 339.

²⁵ Nilsson s. 36.

fortplanta sig och överleva i Östersjön, kan människans rätt att nu och i framtiden fiska torsk i Östersjön regleras.²⁶

I 1 kap. 1 § st. 2 anges att miljöbalken skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. I förarbetena anges att människans rätt att bruka naturen är förknippad med ett förvaltaransvar och att utgångspunkten för miljöbalken är att naturen som sådan har ett värde. Där står till och med att en förändring i det ekonomiska läget inte är avgörande för om en skada skall anses ha uppkommit. En skada skall anses ha uppkommit om en urskog avverkats, även om marken sedan kan användas till ekonomiskt mer givande ändamål.²⁷

2.4 Principer

Miljöbalkens andra kapitel innehåller allmänna hänsynsregler vilka gäller för alla - såväl näringsidkare som privatpersoner - och skall tillämpas vid de tillfällen, situationer, händelser, verksamheter och åtgärder som omfattas av bestämmelserna. De allmänna hänsynsreglerna ger uttryck för de intressen som av lagstiftaren anses vara värda att skydda. I propositionen anges dock bara *vem* som skall göra avvägningen och *vad* som skall avvägas, men inte *hur* olika intressen skall vägas mot varandra eller vilka intressen som skall prioriteras.²⁸ Principerna har störst betydelse när det gäller lokaliseringen, utförandet och vilkorsbestämningen av nya verksamheter. De påverkar även hur domstolarna skall bedöma miljöbrottsligheten, genom att peka på vilka skyddsintressen som ligger till grund för straffbestämmelserna.

Det är den som vidtar åtgärden som skall visa att reglerna följts (2 kap. 1 §). Dessa regler skall verka för att balkens mål i praktiken får genomslag. Syftet är både att förebygga negativa effekter på miljön och att öka miljöhänsynen. Skyddet för människor och miljön gäller inte enbart skydd mot skador utan skyddet för människan innefattar andra olägenheter, d.v.s. även sådana störningar som kan minska människors trivsel och välbefinnande, både medicinskt och hygieniskt. Begreppet ”eller annan påverkan” vidgar tillämpningsområdet utöver vad som normalt avses med en förorening²⁹, t.ex. kan psykiska immissioner - alltså de närboendes fruktan för miljöfarlig verksamhet - få betydelse vid tillståndsbedömningen.³⁰ Undantag från hänsynsreglerna får göras endast om en tänkt åtgärd är av försumbar betydelse för miljöbalkens mål. Exempel som anges i propositionen är den enskildes val av bostad och semestersysselsättning.³¹

²⁶ Nilsson s. 37.

²⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 8f.

²⁸ Pettersson, Carina (1999) *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet* s. 24.

²⁹ Bengtsson m.fl. *Miljöbalken – En kommentar* s. 1:4.

³⁰ Bengtsson m.fl. s. 2:20.

³¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 205, Del 2 s. 13.

2.4.1 Kunskapskrav

Lagstiftningen tillhandahåller två typer av försiktighetsmått: åtgärder för att öka och sprida kunskap om vilken risk en viss hantering kan innebära, och krav på skyddsåtgärder för att begränsa dessa risker.³² Kunskapskravet är ett exempel på den första typen av försiktighetsmått. Fördelen är att ingen tvingas till att ta till sig de fakta eller följa de råd som informationen gäller. Det är heller ingen som uppmuntras att ta till sig kunskap genom ekonomiska fördelar. Information blir med andra ord kostnadseffektivt och är förhållande vis lätt att administrera, därför är det ett av de viktigaste styrmedlen på miljöområdet.³³

Enligt 2 kap. 2 § föreligger en skyldighet att skaffa sig nödvändig kunskap. Med ”nödvändig” avses den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Kraven ökar med graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa eller miljö.³⁴ Kravet är en sammanställning av de olika kunskapskrav som följde av de lagar som nu ingår i miljöbalken.³⁵ Skyldigheten är inte begränsad till t.ex. tillståndspliktig verksamhet, utan gäller även gemene man. Kravet innebär en viss skärpning i varje fall för privatpersoner när det gäller hantering av kemiska produkter och andra åtgärder som påverkar miljön.³⁶

För privatpersoner begränsar sig kravet till varuförpackningens innehållsförteckning och i övrigt lättillgänglig information från kommunala eller statliga myndigheter. För den som bedriver industriell verksamhet kan det krävas att denne själv tillägnar sig den relevanta kunskap som finns, inom och utom landet, samt att han gör egna utredningar och undersökningar, så snart det finns skäl att anta att verksamheten inte saknar betydelse för hälsa och miljö. Sådant krav finns bl.a. i 6 kap., 13 kap. 8 § och 14 kap. 7 §. Dessutom följer det av 26 kap. 19 § en skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att kunna motverka eller förebygga olägenheter eller skador, samt att genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. Av 26 kap. 22 § följer en rätt för tillsynsmyndigheten att förelägga en verksamhetsutövare att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.³⁷ Tillsynsmyndigheten kan kräva utredning om företagets verkningar på miljön även om verksamheten inte är tillståndspliktig.³⁸

³² Nilsson s. 135.

³³ Nilsson s. 27.

³⁴ SOU 2004:37 *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* s. 147.

³⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 14.

³⁶ Bengtsson m.fl. s. 2:11.

³⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 12ff.

³⁸ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 212.

2.4.2 Försiktighetsprincipen

Den andra typen av försiktighetsmått ställer krav på skyddsåtgärder.³⁹ Försiktighetsprincipen är en samlingsbeteckning för olika handlingsregler, vilkas gemensamma syfte är att förebyggande, hindrande eller motverkande åtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas, så snart det kan befaras att en viss åtgärd kan orsaka olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3 §). Den syftar inte bara till att förebygga säkert förutsebara skador, utan också möjliga skador (2 kap. 3 § 2 st.). Det innebär att tillsynsmyndigheterna ges en möjlighet att ingripa redan innan en skada har uppkommit. Principen gäller för alla verksamheter och alla åtgärder som omfattas av miljöbalken.⁴⁰

En motsvarande princip fanns redan år 1969, i 5 § ML. Då balkens tillämpningsområde och syfte är vidare än miljöskyddslagens var, gäller balkens regel för fler situationer: även verkningar från verksamhet och åtgärder som sker genom annat än användande av mark, byggnad eller anläggning, t.ex. transporter. Andra motsvarigheter har funnits i bl.a. 5 § LKP, 6 § hälsoskyddslagen (HL) och 3 § renhållningslagen.⁴¹ I Rio-deklarationen (se ovan 2.1) begränsades principen till att gälla ”så långt som möjligt”, vilket innebar att hänsyn togs till de enskilda medlemsstaternas förmåga.⁴²

Försiktighetsprincipen kompletterar tankegångarna som finns i den allmänna principen om att det är den som orsakat störningarna som skall bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa desamma (polluter pays principle, PPP, se vidare nedan 2.4.6). Därför bör även bevisskyldigheten när det gäller behövliga försiktighetsmått ligga på verksamhetsutövaren.⁴³

2.4.2.1 Bästa möjliga teknik

Kravet på bästa möjliga teknik är det andra ledet i försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § 1 st. in fine). Principen omfattar både den teknik som används inom en verksamhet samt det sätt på vilket en verksamhet utformas, uppförs, underhålls, drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Den gäller endast vid yrkesmässig verksamhet. Med uttrycket ”bästa möjliga teknik” avses den teknik som är ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen, typiskt sätt - sedan kan skälighetsbedömningen i 2 kap. 7 § leda till olika lösningar i de enskilda fallen. Med ”tillgänglig” menas att tekniken skall vara ekonomiskt och tekniskt genomförbart med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den. Den skall dock inte bara förekomma på experimentstadiet.

³⁹ Nilsson s. 135.

⁴⁰ Bengtsson m.fl. s. 2:13.

⁴¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 15f.

⁴² Bengtsson m.fl. s. 2:12.

⁴³ Darpö s. 28. Se även Bengtsson m.fl. s. 2:12.

Med ”bästa” avses den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. Med ”teknik” förstås inte enbart produktionsanordningar, utan även metoder för produktion som utbildning och arbetsledning.⁴⁴ Bestämmelsen i 2 kap. 9 § (stoppregeln) kan hindra en verksamhet, även om bästa möjliga teknik används.⁴⁵

Efter en skälighetsbedömning kan kraven jämföras med vad som ofta kallas krav på ”bästa tillgängliga teknik”. Det är ett internationellt vedertaget begrepp, vilket har en något varierande innebörd beroende på var det används.⁴⁶ I Helsingfors- och Pariskonventionerna, avses utvecklingen av en teknik för praktisk tillämpning för begränsning av utsläpp. Hänsyn skall tas till teknikens genomförbarhet ur ekonomisk synvinkel.⁴⁷

Inom EU definieras bästa tillgängliga teknik i det sk. IPPC-direktivet 96/61/EG (Integrated Pollution Prevention and Control). Direktivet innehåller samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar och kan närmast ha motsvarat ML. I direktivets art. 2 p. 11. definieras bästa tillgängliga teknik som *”det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunder för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.”* EU-kommissionen har för en del industrisektorer publicerat sk. BREF, vilka är branschspecifika, tekniska underlagsrapporter till vad som kan anses vara bästa tillgängliga teknik inom de olika sektorerna. Rapporterna grundar sig på utbyte av information mellan medlemsländerna och industrin.⁴⁸

2.4.3 Lokaliseringsprincipen

Miljöbalkens lokaliseringsregel ställer krav på att den utvalda platsen skall vara lämplig ur miljösynpunkt, bl.a. med tanke på en god hushållning med mark och vatten (2 kap. 4 §). Lämplighetsbedömningen bör ske med utgångspunkt i balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna samt förekommande miljökvalitetsnormer. Kravet innebär inget absolut förbud mot en verksamhet vars lokalisering inte kan anses vara lämplig med hänsyn till balkens mål. Den allmänna avvägningsbestämmelsen kan användas även vid lokaliseringsprövningens skälighetsavvägningar, även om någon sådan avvägning inte finns inskriven i paragrafen.⁴⁹

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 217f.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 17.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 16.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 217.

⁴⁸ SOU 2004:37 s. 330.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 219f.

2.4.4 Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen

Principen om hushållning och kretslopp kommer till uttryck i 2 kap. 5 §. Utgångspunkten är slutna materialflöden. Det innebär att det som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt skall kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Därigenom förebyggs och minimeras uppkomsten av avfall och hushållningen förbättras. Genom återvinning och återanvändning minskas också avfallsmängderna och därmed även behovet av deponier, vilket i sin tur leder till minskad belastning av skadliga ämnen till mark och vatten.⁵⁰

Det är lika viktigt att hushålla med energi som att hushålla med råvaror, inte minst med tanke på det hur energiframställningen påverkar klimatet. Därför gäller hushållningsprincipen även för energi.⁵¹

2.4.5 Produktvalsprincipen

Produktvalsprincipen liknar i många delar hushållningsprincipen. Den innebär att kemiska produkter och biotekniska organismer skall ersättas med mindre farliga, där det är möjligt, om användaren ändå kan uppnå ändamålet med användningen (2 kap. 6 §). Detsamma gäller varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism. Principen kallas ibland även för *substitutionsprincipen* eller *utbytesprincipen* och fanns tidigare i 5 § LKP. Principen gäller oavsett om åtgärder kan vidtas för att förhindra eller begränsa eventuella olägenheter eller skador vid användandet.⁵² Till skillnad från kravet på bästa möjliga teknik, omfattas även privatpersoner av produktvalsprincipen. I propositionen ges exempel på en bilägare som skall tvätta sin bil och som på bensinstationen skall välja rengöringsmedel⁵³. Varken föreläggande eller straff lär dock bli aktuellt i praktiken.⁵⁴

Det är produktens inneboende egenskaper som skall bedömas och jämföras med andra alternativ när valet sker. Först därefter skall de åtgärder vidtas som behövs, för att förhindra eller begränsa de olägenheter eller skador som ändå riskerar att uppstå. Produktvalsprincipen tillämpas i en valsituation. Den skall inte ligga till grund för myndighetsbeslut om förbud eller begränsningar av ett ämne eller vara. Myndigheten gör inget positivt val mellan två produkter. Produktvalsprincipen får framför allt genomslag vid något mindre farliga, men ändå riskabla produkter - en mycket farlig produkt kan förbjudas oavsett som den kan ersättas av andra produkter eller inte.⁵⁵

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 20f.

⁵¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 221ff.

⁵² Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 225f.

⁵³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 23.

⁵⁴ Bengtsson m.fl. s. 2:27.

⁵⁵ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 225f.

2.4.6 Polluter Pays Principle

Principen om att förorenaren skall betala (Polluter Pays Principle, PPP) kom ursprungligen från en OECD-rekommendation från år 1972. Den innebär att kostnaderna skall täcka eventuella föroreningar, vilka kan uppkomma när varor och tjänster produceras eller konsumeras. I miljöbalken kommer principen till uttryck i 2 kap. 8 § och täcker hela balkens tillämpningsområde. EG anammade principen redan i det första handlingsprogrammet från 1973 och ingår numera i EG-fördraget, art. 231 (i dess lydelse efter den första maj 1999). Från början var en av tankarna bakom principen att den skulle skapa konkurrensneutralitet mellan olika länder och verksamheter. Avsikten var att kostnaderna för miljöskyddet skulle påverka priset på varan; ju dyrare en vara är, desto större negativ påverkan har den på miljön. På detta sätt återspeglades varans "rätta" pris (se vidare under 3.4.1).⁵⁶

Vid vissa typer av miljöföroreningar kan det vara lämpligare att den som enklast kan åtgärda skadorna, eller den som drar nytta av en sådan åtgärd, också är den som bör stå för kostnaden.⁵⁷ I vissa fall kan ansvaret hamna hos bakomliggande aktörer och därför anses de vara de egentliga förorenarna (se vidare nedan 6.3).⁵⁸

Tanken bakom principen är god, men den bidrar samtidigt till brott. Företag transporterar gamla vitvaror med freon till Östafrika eller Baltikum för att slippa betala för destruktion. Miljöfarlig, cancerogen asfalt deponeras som ofarlig markfyllnad. Gammal elektronik skickas till Asien, i strid med internationella konventioner, EU-direktiv samt svensk lag. Rikskriminalpolisen har stoppat flera smuglingsförsök av vitvaror genom att starta förundersökningar om brott mot miljöbalken.⁵⁹

2.5 Egen kommentar

Miljöbalken har inte levt upp till sina förväntningar om att tillämpningen skall vara strängare än den tidigare lagstiftningen. Idén med en ramlag är att detaljerna skall formuleras i förordningar, allmänna råd och föreskrifter, vilka är lättare att ändra på och på så sätt blir enklare att hålla aktuella. Problemet blir att ramlagen är svår att tillämpa och tolka, om dess område är alldeles för vidsträckt. Det är inte ytterligare skärpningar av straffen som behövs utan en ramlag som är lättare att tillämpa och att följa. Miljöbrott kan begås av privatpersoner och då har domstolen inga villkor att stödja sig på. Tillsynsmyndigheter och domstolar måste börja följa både lagtexten och intentionerna med lagen. De kan inte fortsätta "låta bli" att använda den eller döma till samma straff som tidigare. Förarbetena tydligt talar om att

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 213.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 25f.

⁵⁸ Darpö s. 30f.

⁵⁹ Magnusson, Kerstin; *Bevisäkning svårt men viktigt vid miljöbrott* s. 9.

lagen är avsedd för att skärpa synen på miljöbrott – även om de enskilda paragraferna har förts över till miljöbalken ordagrant.

I 1 kap. 1 § st. 2 anges att balken skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. Genom att lagstiftaren skrivit ”miljön” och inte ”miljö” tycker jag att de har givit miljön ett värde i sig, som är skyddsvärt oberoende av om det påverkar människor eller samhälle negativt, i enlighet med det ecocentriska synsättet. De tillämpande myndigheterna däremot verkar snarare ha det antropocentriska synsättet för ögonen när de tillämpar miljöbalkens bestämmelser. Systemet med tillståndslämnande och villkorsförskrivande är uppbyggt på ett sätt som medger en viss grad av miljöpåverkan. Det vore därför konstigt om domstolen, vid överträdelser av villkoren, inte ens godkände den miljöpåverkan som medgivits i nämnda villkor. Det verkar vara just det godkännandet som många miljökampanjer reagerar mot. Jag anser att det är dessa som bör omvärdera sin uppfattning om vad miljöbalken står för, inte domstolarna.

3 Villkor, tillstånd och tillsyn

Om t.ex. ett utsläpp skall bedömas vara miljöbrott eller inte, hänger nära ihop med de gränser för tillåten miljöpåverkan, vilka har angivits i verksamhetens villkorsbeslut. I praktiken innebär det att ett företag kan orsaka mycket stor miljöpåverkan, men så länge villkoren i tillståndet inte överskrids kan handlingen inte klassificeras som ett brott, oberoende av hur stor den negativa miljöpåverkan är.

För att över huvud taget få lov att bedriva miljöfarlig verksamhet krävs att verksamheten har anmälts till myndigheterna. För verksamheter med större miljöpåverkan krävs även att myndigheterna gett sitt tillstånd. Det händer även att icke-tillståndspliktiga verksamheter själva söker tillstånd, men jag begränsar mig till de tillståndspliktiga verksamheterna. När Naturvårdsverket år 1996 gjorde en kvantitativ undersökning av myndigheternas arbete enligt ML framkom att över 40 % av de anmälningspliktiga verksamheterna, år 1995, inte hade gjort någon anmälan till kommunen. Samtidigt bedrevs en tredjedel av alla tillståndspliktiga verksamheter utan tillstånd. En procent av verksamheterna som ingick i undersökningen (av 90.000), hade blivit anmälda för miljöbrott.⁶⁰

I detta kapitel skall jag gå igenom hur gränserna i tillstånden fastställs, hur tillsynsverksamheten för efterlevnaden är organiserad och fungerar, vilken påverkan frivilliga miljöledningssystem har på tillsynen och gränsvärdena i villkoren samt olika problem som kan uppkomma vid både tillståndsgivning och tillsyn.

3.1 Tillståndsgivning och villkor

Hur kommer den tillståndsgivande myndigheten fram till de villkor som anges i verksamhetstillstånden och vad grundar sig dessa bedömningar på? Tidigare var det Koncessionsnämnden för miljöskydd som hade haft hand om tillstånds- och villkorsärendena. I Lagrådets remiss till miljöbalken angavs att problemet med ottydliga villkor skulle kunna avhjälpas genom inrättandet av regionala miljödomstolar, vilka skulle ha till uppgift att utforma villkor. Koncessionsnämnden avskaffades i enlighet med förslaget. Eftersom villkoren både utgör underlag för bedömningen av om en överträdelse begåtts, och hur stor överträdelsen varit, skulle tillämpningen av straffbestämmelserna underlättas.⁶¹ I enlighet med Lagrådets remissförslag flyttades ansvaret för att utforma villkor från Koncessionsnämnden till några utvalda tingsrätter, vilka fungerar som miljödomstolar. Brottmålsärendena handhas fortfarande av de allmänna domstolarna, med undantag för de mål som överklagas till Svea HovR. De

⁶⁰ BRÅ-rapport 2002:10; *Miljöstraffrätt i praktiken*; s. 19.

⁶¹ Lagrådets remiss till miljöbalken 1997, s. 503.

målen hamnar på samma avdelning som överklagade tillstånds- och villkorsärenden - den sk. Miljööverdomstolen.⁶²

Vid tillstånds- och villkorsprövning görs en avvägning. Verksamhetens miljöpåverkan ställs i förhållande till de fördelar och vinster i samhälleligt, socialt och ekonomiskt hänseende, som följer av verksamheten (se ovan 2.4).⁶³ I det tillståndsbeslut som till slut lämnas regleras villkoren för utsläpp till mark, vatten och luft, men även frågor om buller, mätutrustning och säkerhetsanordningar kan omfattas.⁶⁴ Vad gäller de politiska hänsyn som kunde tas vid tillsynen skall de inte längre vara ett argument för att underlåta att anmäla överträdelser. Däremot kan dessa hänsyn tas vid själva straffmätningen. I ett belysande fall valde HD att sätta straffet för vållande till miljöstörning (BrB 13 kap. 9 § 2 st.) till 80 dagsböter. Företaget, som tillverkade torvbriketter, utgjorde tätorten Svegs största arbetsgivare och verksamheten genererade sysselsättning även på många andra håll i kommunen och förväntades kunna bidra till sysselsättningen i Härjedalen i stort. Dessutom ansågs utvecklingsarbetet med torvbriketter, som alternativ energikälla, från allmän synpunkt, vara en angelägen verksamhet.⁶⁵ Med andra ord är rättsläget för hur olika värdeomdömen skall eller bör vägas in i beslutsförfarandet oförändrat efter MB:s ikraftträdande.⁶⁶

3.1.1 Företagens egen inverkan på sina tillstånd.

Den beslutsfattande myndigheten har oftast ingen kunskap om den tekniska utvecklingen eller möjliga förbättrande åtgärder och kan därför inte få någon helhetssyn över den verksamhet som skall bedömas. Undersökningar visar att myndigheten inte bara är påverkad av, utan även är beroende av, verksamhetsutövarnas interna bedömningar och ställningstaganden.⁶⁷ Om en miljöpåverkan skall betraktas som ett problem eller inte avgörs med andra ord av samma företag som orsakar den. I praktiken innebär det att fler av miljöbalkskedjans länkar underkastas verksamhetsutövarens egenkontroll och egna ställningstaganden, vilket inte säkerställer miljöskyddet. Bristen på helhetssyn lämnar även ett stort utrymme för beslutsfattarnas subjektiva värderingar. Det finns en påtaglig risk att företag som befinner sig på en lägre teknisk- och/eller ekonomisk nivå underskattar riskerna eller möjligheterna att minska de negativa effekterna, vilket ytterligare försvårar möjligheten att främja rättvisa om hur miljökraven skall riktas.⁶⁸

⁶² Karlmark, Stefan; *Klarar rättsväsendet kampen mot miljöbrotten*; ur apropå 3/99 s. 9.

⁶³ Pettersson s. 17.

⁶⁴ BRÅ-rapport 2002:10 s. 22.

⁶⁵ HD dom 2001-10-09 i mål B 4238-00 s. 6.

⁶⁶ Pettersson s. 12.

⁶⁷ Pettersson s. 32.

⁶⁸ Pettersson, Carina art II *Rättslig reglering som riskerar att motverka ett stärkt miljöskydd* s. 6.

Petterssons analys av tillståndsärenden visar på ett antal gemensamma drag i beslutshänseende:

Argument och ställningstaganden som företaget har framhållit i beslutsförfarandet har i samtliga fall haft stort, om inte avgörande, inflytande på beslutet.

Företagen tenderar att upprepa samma argument vid återkommande ansökningstillfällen. En konsekvens av detta har blivit att den tillståndsgivande myndigheten har anslutit sig till företagets ställningstaganden.

Yttranden som har inkommit från remissinstanserna med krav på skärpta villkor gällande luft och vattenförorenade utsläpp, har endast delvis beaktats när beslut har fattats. Än mindre har de varit avgörande för beslutet.

Bedömningar bakom besluten har i huvudsak skett utifrån vad som anses vara ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt.⁶⁹

I samtliga fall har ansökan om produktionsökning, förlängd provotid för fastställande av utsläppsvillkor och utökad deponering bifallits. I ett fall har produktionsökning godkänts samtidigt som den ansvariga för företaget var föremål för en polisutredning, misstänkt för miljöbrott. Brottet bestod av att produktionen redan var för stor i förhållande till företagets möjlighet att ta tillvara det miljöfarliga avfall som uppstod vid produktionen. Trots detta beviljades alltså en produktionsökning, vilken i sig medför ökade mängder miljöfarligt avfall.⁷⁰

3.2 Den operativa tillsynen

Med tanke på det dramatiskt ökade antalet anmälda miljöbrott som skett efter balkens ikraftträdande, kan bl.a. den slutsatsen dras att det tidigare fanns ett stort mörkertal i brottsstatistiken. Precis som för ekobrotten är de flesta miljöbrott sk. spaningsbrott, vilket innebär att de har upptäckts genom kontrollmyndighetens tillsyn eller genom anmälan. I en undersökning av 90.000 verksamheter under år 1995 framkom att de mest miljöfarliga verksamheterna, de sk. A-verksamheterna⁷¹, i genomsnitt fick två tillsynsbesök om året. Fler än nio av tio av dessa besök var anmälda i förväg till de ansvariga för verksamheten. Totalt var mer än 75 % av alla tillsynsbesök föranmälda, men endast hälften av de C-verksamheter som kommunen har det primära tillsynsansvaret för, fick ett besök över huvud taget.⁷²

⁶⁹ Pettersson s. 27.

⁷⁰ Pettersson, Carina art V *Rättsliga dimensioner och normativa implikationer vid straffrättslig tillämpning i miljömål* s. 9.

⁷¹ Verksamheter delas upp i tre grupper: A- tillstånd skall sökas hos miljödomstolen, B-tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen, C- anmälan skall göras till den kommunala nämnden.

⁷² BRÅ-rapport 2002:10 s. 29.

Det är mycket ovanligt att brottet anmäls av brottsoffer eftersom det inte finns några direkta miljöbrottsoffer och det är mycket ovanligt att de indirekta offren gör någon anmälan.⁷³ Om brotten inte upptäcks genom tillsyn eller spaning kommer de troligtvis inte registreras och hamna i brottsstatistiken. Statistiken beskriver främst vilka resurser som läggs på redan upptäckta brott. Vilka brott som upptäcks beror på vilka kontrollinsatser som sätts in och vad som kontrolleras. År 1992 ökade antalet anmälningar trots att antalet inspektioner inte hade ökat. Ökningen berodde på att Kemikalieinspektionen det året hade inriktat sina kontrollinsatser mot hanteringen av träskyddsbehandlat virke.⁷⁴

	2000	2001	2002	2003
Miljöbrott, grovt miljöbrott	405	422	443	432
Vållande till miljöstörning	217	305	331	290
Miljöfarlig kemikaliehantering	81	59	90	460
Avsaknad av tillstånd	451	522	595	732
Brytande mot villkor	212	216	209	149
Försvårande av miljökontroll	461	510	472	77
Bristfällig miljöinformation	48	158	156	45
Nedskräpning	702	745	990	1248
Blankettstraffbud för naturvård	134	163	138	151
Blankettstraffbud för miljöskydd	81	73	71	72
Kemikaliehantering	145	194	155	83

Tabell 1. Antal anmälda brott mot miljöbalken⁷⁵

Statistiken visar dock på att det övervägande antalet miljöbrottsärenden gäller mindre allvarliga förseelser. Det är tveksamt om resurserna används på ett effektivt sätt när de går åt till att utreda förseelser som kan upplevas som bagatellartade och där förseelsen snarare begåtts av okunnighet än av uppsåt. RÅ vill därför reservera resurserna för de allvarligaste formerna av miljöbrottslighet. Nils Rekke på RÅ:s miljöbrottsenhet anser att resurserna skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt om tillsynsmyndigheternas obligatoriska anmälningsskyldighet förenades med en åtalsprövningsregel för åklagarna. Han menar även att rättssäkerheten skulle stärkas med detta system, eftersom rättstillämpningen skulle bli mer enhetlig. Åtal mot politiker för tjänstefel visar att vissa kommuner inte är främmande för att ta med ovidkommande hänsyn vid avgörandet om en anmälan skall göras, eller inte. Dessa hänsyn bidrar till en icke önskvärd rättsolikhet.⁷⁶

⁷³ Se vidare examensarbetet "Miljöbrottsoffer" av Carina Svensson Bray vid Lunds Universitet, HT-2001.

⁷⁴ E Korsell s. 219f.

⁷⁵ Brottsförebyggande rådet; statistik från för åren 2000 – 2003 <www.bra.se> 2004-06-04

⁷⁶ RÅ Nils Rekkes synpunkter på delbetänkande till SOU 2002:50, Dnr 2002/1072 s. 2.

Åtalsprövningsregeln började gälla den 1 september 2003 (se vidare om åtalsprövning kap. 4.4.3).

3.2.1 Kommunal tillsyn

Utgångspunkten för tillsyn enligt MB är att kommunerna ansvarar för miljön inom den egna kommunen. Därför skall de också ha ansvaret för tillsynen. En fördel med denna ordning är att kommunen bättre känner till vilka speciella problem som kan uppstå och därmed bättre kan förebygga och upptäcka dem. Viss tillsyn, beroende på verksamhetens karaktär, förbehålls dock länsstyrelserna.⁷⁷

I dagsläget finns ungefär 900.000 kommunala tillsynsobjekt. Av dessa har ca. hälften bedömts vara miljöfarliga verksamheter av kommunerna, men endast ca. 1 % har bedömts vara tillståndspliktiga och därmed underkastade en strängare kontroll.⁷⁸ En fördel med tillsynsbestämmelserna i 26 kap. och de allmänna hänsynsreglerna är att tillsynsmyndigheten inte längre behöver ta ställning till om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet eller kemikaliehantering.⁷⁹

Före balkens ikraftträdande var det bara ML som innehöll en lagreglerad skyldighet för tillsynsmyndigheten att anmäla misstankar om brott till polis och åklagare. I miljöbalken förtydligades anmälningsskyldigheten samtidigt som det infördes en generell anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheterna.

De flesta av de tillsynsmyndigheter, vilka svarat på en enkät från Riksåklagaren (16 av 21 länsstyrelser och 174 av 274 kommuner), medgav att de inte anmälde alla de misstänkta brott som kom till myndighetens kännedom.⁸⁰ Detta till trots har antalet anmälningar ökat lavinartat (se vidare 3.2.2). Bristen på anmälningar, både före och efter miljöbalkens införande, kan främst hänföras till olika egenskaper hos kontrollsystemet, brottet eller gärningsmannen:

Tillsynsmyndigheten har ansett att det är meningslöst att göra en anmälan, eftersom den ändå inte leder till någon sanktion, eller att man hellre prioriterar samarbete för att försöka åtgärda problemet. Det finns även de tillsynsmyndigheter som underlåter att anmäla misstänkt brottslighet eftersom det är politiskt kontroversiellt, särskilt om det gäller verksamheter, vilka har stor betydelse för kommunen. De vill inte riskera att företagen flyttar från orten

Anmälan har underlåtit eftersom tillsynsmyndigheten gjort den bedömningen att brottet är ringa eller bagatellartat - trots att det är åklagarens uppgift. Andra orsaker som anges är bevissvårigheter, att

⁷⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 502ff.

⁷⁸ BRÅ-rapport 2002:10 s. 22.

⁷⁹ SOU 2002:50 *Miljöbalken under utveckling* s. 56.

⁸⁰ BRÅ-rapport 2002:10 s. 33.

det inte medfört skada eller att någon blivit offer, eller att tillsynsmyndigheten inte tycker att brottet bör karaktäriseras som brott.

De egenskaper hos gärningsmannen, som tillsynsmyndigheterna ursäktar sin underlåtenhet med, är att brottet inte har begåtts medvetet, beror på okunskap eller olyckshändelse.⁸¹ Det hände - och händer säkerligen fortfarande - att tillsynsmännen underlät att göra anmälningar i de fall de var vänner eller bekanta med verksamhetsutövaren.⁸²

Underlåtelser av dessa slag skedde i strid mot JO:s uttalade motstånd.⁸³ För att lagstiftningen skall vara effektiv krävs att den är förankrad i samhällets värderingar. Svaren på RÅ:s enkät visar att tillsynsmyndigheterna inte är överens med lagstiftarna om vilken typ av handlande som skall omfattas av lagen.

En annan viktig faktor till den bristande tillsynen är att det inte finns tillräckliga resurser för att sköta den på ett korrekt sätt. Enligt en enkätundersökning framkom att personalresursen för operativ tillsyn vid lässtyrelserna var ungefär hälften av det beräknade behovet år 2000 (83 jämfört med 179 årsarbetskrafter).⁸⁴

Vid giftskandalen vid Hallandsåsen har det framkommit att de miljöskador som uppstod till följd av användandet av tätningsmedlet Rhoca Gil orsakades av ett antal misstag där det framför allt var bristen på information, eller valet att inte beakta tillgänglig information, som motverkade myndighetens möjlighet att utöva tillsyn och kontroll över tunnelbygget. Konsekvensen av den bristande informationen försvårade även möjligheten för domstolen, i den efterföljande rättsprocessen, att avgöra frågan om miljöbrott.⁸⁵

3.2.1.1 Kommunpolitikernas personliga anmälningsansvar

Den 7 februari år 2002 föll domen i Enköpings TR mot de sju miljönämndsledamöter som stått åtalade för att i 15 fall underlåtit att anmäla miljöbrott samt att påföra miljöskatt i sju fall inom kommunen. Tingsrätten fann att det borde ha gjorts en anmälan. Trots det friades de åtalade med motiveringen att underlåtenheten varit ringa samt att det inte gick att begära av ledamöterna att de skulle vara insatta i MB:s tillsynsregler, eller kunna tolka reglerna, eftersom de bara var fritidspolitiker.⁸⁶

⁸¹ BRÅ-rapport 2002:10 s. 33.

⁸² Karlmark 5/2000 s. 28.

⁸³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s.495f. och JO:s beslut 1989-11-06.

⁸⁴ SOU 2002:50 s. 208.

⁸⁵ Pettersson, art II s. 4f.

⁸⁶ Enköpings tingsrätts dom den 7 februari 2002 i mål B 853-00.

Den 7 april år 2003 dömde Svea Hovrätt var och en av ledamöterna för tjänstefel till 30 db. för sin underlåtenhet att göra anmälan i 14 fall, samt underlåtenhet att besluta om miljösanktionsavgift i sju fall. Detta var första gången hela miljönämnden stod åtalad och inte bara ordföranden. I ett tidigare ärende dömdes en miljönämndsordförande för tjänstefel till 50 dagsböter för sin underlåtenhet att i ett fall anmäla ett misstänkt miljöbrott.⁸⁷

3.2.1.2 Tillsynsmyndighetens rådgivande verksamhet

Till tillsynsmyndighetens uppgifter hör inte bara kontroll utan även att genom rådgivning se till att miljöbalkens mål förverkligas. För detta krävs att det finns en fungerande samverkan mellan myndigheten och företaget, och sådan samverkan kräver en viss grad av förtroende. Det innebär att om myndigheten visar misstro mot de uppgifter som företaget presenterar om verksamhetens miljöpåverkan, eller konsekvent tolkar vaga regler till företagets nackdel, främjas inte förutsättningarna för sådan samverkan.⁸⁸ Det innebär samtidigt att myndigheten inte får ta alla uppgifter som företaget presenterar för givna eller gör alla tolkningar till företagets fördel. Särskilt vid de tillfällen när det är kommunen som står för tillsynen verkar de ha en tendens till att vara allt för tillmötesgående gentemot företagen av ekonomiska och politiska orsaker.⁸⁹ Utgångspunkten måste vara vad som kan anses vara rimligt utifrån en objektiv bedömning.

För en mer ingående redogörelse för tillsynen se examensarbetet "Effektivare miljöbrottsbekämpning?" av Fredrik Nilsson vid Lunds Universitetet VT-01.

3.2.2 Behandlingen hos polis och åklagare

Den 1 januari år 2000 tillsattes fjorton nya miljöåklagare vars främsta uppgift är att bekämpa miljöbrotten. Sedan dess har ytterligare fem miljöåklagare tillsatts och deras antal kommer att utökats ytterligare. Miljöåklagarnas verksamhet stöds av en central enhet, direkt underställd RÅ. Verksamheten ställdes i proportion till det förväntade antalet brottsanmälningar som den nya balken skulle innebära, jämfört med åren 1996-97. Före miljöbalken inkom ca 350 anmälningar per år för brott mot miljöskyddslagen. Andelen åtal (inklusive strafförelägganden) per år, jämfört med antalet anmälda brott, var i genomsnitt 12 %. Efter införandet förväntades antalet anmälningar fördubblas.⁹⁰ År 2000 anmäldes 1253 brott och år 2001 anmäldes 1441 brott mot de lagrum i miljöbalken som motsvarar miljöskyddslagens.⁹¹ Under första halvåret 2002 kom drygt 1800 anmälningar.⁹²

⁸⁷ Skellefteå tingsrätts dom den 22 juni 2000 i mål B 250-00. Domen har vunnit laga kraft.

⁸⁸ BRÅ-rapport 2001:17 s. 22.

⁸⁹ Karlmark 5/2000 s. 28.

⁹⁰ Karlmark 5/2000 s. 27.

⁹¹ BRÅ-rapport 2002:10 s. 29f.

⁹² RÅ:s synpunkter på delbetänkande till SOU 2002:50, s. 1.

Andelen åtal (inkl. strafförelägganden) var i genomsnitt 13 % för åren 2000 och 2001.⁹³ Under år 2003 var siffran nere på 11%.⁹⁴ Antalet åtal blev därmed nästan fyra gånger fler än före miljöbalkens införande. Antalet lagförda personer ökade inte i motsvarande omfattning. Under åren 1990 till 1994 låg antalet lagförda personer (inkl. strafförelägganden) mellan 24 och 34 personer för brott mot ML. Mellan åren 1995 och 1998 låg antalet mellan 14 och 19 personer. År 2000 lagfördes 29 personer för motsvarande lagrum i miljöbalken.⁹⁵ Sanktionssannolikheten för miljöbrott kan därför antas vara låg.

Totalt kom det 421 miljöbalksdomar under år 2002. Mer än vart fjärde åtal (26 %) ogillades. Den största andelen ogillande domar, 2 av 3, var mot otillåten miljöverksamhet, 29 kap. 4 §. Motsvarande siffror för miljöbrott och vållande till miljöstörning låg på 34 % (10 av 29 domar) respektive 35 % (19 av 55 domar).⁹⁶

Sannolikheten för att bli åtalad blir ännu lägre om åklagarna beslutar att avskryva ärenden, genom sk. åtalsunderlåtelse. Syftet tros vara att hinna med så många ärenden som möjligt och därmed verka effektiva. Ett exempel på denna arbetsrationalitet har redan uppmärksammats: åklagarkammaren i Nyköping lade ned förundersökningarna för 65 misstänkta miljöbrott under loppet av tre veckor i början av år 2002. Chefsåklagaren sade sig vilja frigöra sina miljöåklagare för ”tyngre” miljöbrott. Reglerna för åtalsunderlåtelse finns i RB 20 kap. 7 § och får beslutas under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. I praktiken kan reglerna endast användas när den misstänkte erkänt brottet, eftersom det måste vara klarlagt att den misstänkte begått brottet. I merparten av de aktuella 65 fallen i Nyköping fanns det ingen namngiven misstänkt person. Det verkade därför osannolikt att det skulle vara klarlagt vem eller vilka som begått de misstänkta brotten.⁹⁷

Bristande resurser är ett problem även hos polisen. Trots att det på samma sätt som hos RÅ har inrättats en central enhet för miljöutbildade poliser inom polisväsendet svarar den enheten inte upp mot åklagarnas behov. Vid utgången av år 2001 fanns det 52 poliser som genomgått basutbildningen i miljö rätt, samt 77 poliser som fått vidareutbildning i miljö rätt. Antalet poliser som jobbade heltid med utredning av miljöbrott var bara 60 stycken, samtidigt måste de lägga miljöutredningarna åt sidan när de behövdes för att handlägga andra ärenden, vilka prioriterades högre.⁹⁸ Det finns miljöpoliser som inte lägger ner mer än 5 % av sin arbetstid på att utreda miljöbrott!⁹⁹

⁹³ För samtliga anmälda brott i Sverige är den genomsnittliga åtalsandelen för närvarande över 50%. För spaningsbrott är andelen högre, exempelvis brott mot narkotikastrafflagen 70% och brott mot trafikbrottslagen 80%. (BRÅ-rapport 2002:10 s. 30).

⁹⁴ Köhler, Niclas; *Allt mindre risk att fällas för miljöbrott*; ur NyTeknik 2004-02-12.

⁹⁵ BRÅ-rapport 2002:10 s. 30.

⁹⁶ Se vidare Bilaga A.

⁹⁷ BRÅ-rapport 2002:10 s. 40.

⁹⁸ BRÅ-rapport 2002:10 s. 24.

⁹⁹ Telefonintervju med miljöpolis Thomas Lundell 2004-03-15.

Resultatet har blivit att utredningarna ”fastnat” hos polisen och inte blivit utredda i den takt de anmälts. Vid utgången av år 2002 fanns 4019 brottsmisstankar i balans hos åklagare eller polis. Vid samma tidpunkt år 2003 var antalet brottsmisstankar nere i 3316.¹⁰⁰ Med balanserade ärenden menas att åklagaren ännu inte tagit beslut i frågan om ärendet skall avskrivas, om en förundersökning ska inledas, om åtal skall väckas eller inte. Balansen innebär inte bara att miljöbrotten riskerar att bli preskriberade, utan det är även en orsak till att det har tagit så lång tid innan det har etablerats någon praxis av domstolarna.

3.2.3 Egenkontroll

Den offentliga tillsynen kompletteras av verksamhetsutövarens egenkontroll. Syftet är att lägga det primära ansvaret för miljöbalkens efterlevnad på verksamhetsutövaren själv. Kontrollen skall inte ersätta den offentliga tillsynen utan den skall enbart fungera som ett komplement. Egenkontrollen ger tillsynsmyndigheten möjlighet att koncentrera sig på systemtillsyn istället för en detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar. Verksamhetsutövaren kan inte överlåta detta ansvar på någon annan, inte ens om tillsynsmyndigheten brister i sitt ansvar¹⁰¹ (jfr. med det överlåtbara ansvaret i PPP). Behovet av tillsyn minskar inte hos företag med miljöledningssystem och egenkontroll, jämfört med andra företag. Däremot kan tillsynens inriktning ändras hos de företag som bedriver egenkontroll.¹⁰²

Ansvaret för att balken efterlevs, liksom beslut och domar meddelade med stöd av denna, kan även sägas vara ett uttryck för kunskapskravet i 2 kap. 2 §. Kravet innebär också att tillräcklig kunskap måste finnas för att kunna göra en bedömning av en verksamhets miljöeffekter. Det är först när det finns anledning att befara sådana effekter som det uppkommer en skyldighet att utreda vilka åtgärder som kan göras för att motverka dem. I motiven påpekas att det inte skall vara möjligt för verksamhetsutövaren att försvara sig med att denne inte tänkt på att olägenheterna skulle kunna uppkomma. Var och en skall i varje situation fråga sig vilka effekter som kan uppstå. Är en effekt inte utesluten finns en skyldighet att ta reda på sannolikheten för att den kan inträffa, hur allvarliga eller omfattande den kan bli och vilken möjlighet det finns att förebygga eller minska den.¹⁰³

En effektiv egenkontroll förutsätter att det finns ett kontrollprogram som reglerar hur kontrollen skall gå till. Enligt 26 kap. 19 § skall verksamhetsutövaren fortlöpande planera och kontrollera verksamhetens aktiviteter, rutiner och åtgärder m.m. för att motverka eller förebygga olägenheter. Där finns också den ovan nämnda skyldigheten att genom egna undersökningar eller motsvarande ta reda på verksamhetens miljöpåverkan.

¹⁰⁰ Uppgift från RÅ:s miljöbrottsenhet via e-post 2004-06-04.

¹⁰¹ Setterlid Rikard *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken* s. 102.

¹⁰² SOU 2002:50 s. 26 och s. 185.

¹⁰³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 170.

I 19 § 3 st. sägs att verksamhetsutövaren också är skyldig att lämna förslag till kontrollprogram, eller förbättrande åtgärder, om tillsynsmyndigheten begär det. Verksamhetsutövaren kan välja att utföra sin egenkontroll med hjälp av miljöledningssystem som ISO 14001 eller EMAS (se vidare nedan). Är verksamhetsutövaren redan knuten till ett kontroll- eller ledningssystem kan egenkontrollen samordnas med det.¹⁰⁴

Med stöd av 26 kap. 19 § har regeringen meddelat förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll. De krav som ställs i förordningen är till stora delar en förenklad version av de frivilliga miljölednings- och kvalitetssystemen (se nedan). Förordningen ställer krav på att det för varje verksamhet skall finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt MB, dess följdföreskrifter samt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll.

I miljöhanseende innebär tillämpningen av självreglering att det uppkommer risker för negativa effekter - både ur rättvisesynpunkt och ur miljösynpunkt. Risken finns att nivån för miljöskyddet blir för lågt, samtidigt som ett främjande av miljöskyddet huvudsakligen kan antagas gynnas i de fall företagets egenintresse sammanfaller med allmänna miljöintressen. Det ligger både i företagets och allmänhetens intresse att utveckla en teknik som gör det möjligt att effektivisera och reducera energianvändningen. Motsättningar uppkommer dock i de fall företagets intresse skiljer sig från allmänhetens. I dessa fall kan det inte förväntas att det enskilda företaget skall bistå allmänhetens intressen på bekostnad av sina egna. Skillnader i fråga om hur olika verksamhetsutövare bedömer den egna verksamhetens miljöpåverkan kan dessutom resultera i orättvist riktade miljökrav.¹⁰⁵

3.2.3.1 Frivilliga miljöledningssystem

Sveriges medlemskap i EU har inneburit nya möjligheter inom miljöområdet. EU:s utvidgning österut skulle dessutom avsevärt kunna minska belastningen på den svenska miljön, speciellt i Östersjöområdet. Utvecklingen av miljöarbetet har också inneburit att uppmärksamheten allt mer har riktats mot de miljöproblem som produkterna skapar - under hela sin livscykel - och att en ekologiskt hållbar utveckling förutsätter att varje enskild individ tar sitt miljöansvar. Företagen drar sitt strå till stacken genom att miljöcertifiera sig. Certifieringen av det interna miljöarbetet i har växande grad kommit att organiseras och integreras i företagsverksamheten, t.ex. genom att införa olika former av miljöledningssystem, såsom EU:s EMAS och det internationella ISO 14001.

Ett första steg mot certifiering är att företaget gör en miljöutredning av verksamheten. Alla verksamhetens miljöaspekter skall beskrivas och de mest betydande skall identifieras. Därefter skall företaget formulera och

¹⁰⁴ SOU 2002:50 s. 188f.

¹⁰⁵ Pettersson, art II s. 4.

anta en miljöpolicy med övergripande miljömål samt ett miljöledningssystem som visar hur miljömålen skall uppfyllas. När miljöledningssystemet är infört görs en certifieringsrevision av ett utomstående certifieringsorgan, exempelvis Det Norske Veritas (DNV, som har köpt upp SWEDAC). Under den återkommande revisionen går hela eller delar av verksamheten igenom. Avvikelser från miljöledningssystemet noteras av certifieringsorganet och skall åtgärdas av verksamhetsutövaren. Grova avvikelser kan leda till att certifikatet återkallas.¹⁰⁶

För stora företag är kunskaperna om miljöfrågor de samma, oavsett om de är certifierade eller inte. Miljöledningssystemen kan även vara ett hjälpmedel att följa lagens krav i miljöhänsen för de företag som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga. Samtidigt kan det vara svårt för dessa små företag att bibehålla sitt certifikat, eftersom det kräver stora resurser.¹⁰⁷

Företrädare för certifierade företag kontaktar oftare tillsynsmyndigheten på egen hand. Den ökade kontakten kan leda till ökad arbetsbörda hos tillsynsmyndigheten, men den kan samtidigt leda till att de miljöfarliga verksamheterna sköts på ett bättre sätt. Miljöbalkskommittén menar att detta beteende skulle kunna leda till att tillsynsmyndigheten i praktiken kommer att rikta sina resurser mot de verksamheter som sköts väl istället för mot dem som är i större behov av tillsyn.¹⁰⁸ Företagen har även möjlighet att bygga tillsynen på den dokumentation som finns, och de undersökningar som görs, genom miljöledningssystemet. I dag finns det företag, vilka samordnar besiktningar och utsläppsmätningar, där tillsynsmyndigheten är närvarande, på ett sätt som gör att samma mätningar även kan utgöra underlag för certifieringsorganet.¹⁰⁹

Undersökningar visar att den externa regleringen och kontrollen, genom tillämpning av lagar och regler, hör till en av de starkaste drivkrafterna bakom de miljöförbättrande åtgärder som företagen vidtar. En minst lika stor, om inte en ännu större drivkraft, för företagets miljöarbete är kundernas efterfrågan på miljöanpassade produkter. Det gäller inte bara efterfrågan från andra företag, utan även från enskilda konsumenter. Självklart ligger det i företagets intresse att tillverka det som deras kunder vill ha. Miljöeffekten är till viss del en bonus för dessa företag.¹¹⁰

Certifieringen har bara börjat få genomslag hos konsumenterna, men jag har redan noterat några företag som använt certifieringen som säljargument i reklamannonser. Betydligt mer gångbar är, än så länge, den miljö- eller kvalitetsmärkning av produkter, som finns i form av EU-blomman, Svanen, KRAV och liknande. Märkningen hjälper konsumenterna att välja de mindre miljöskadliga produkterna. Företagen som producerar de omärkta

¹⁰⁶ SOU 2002:50 s. 186f.

¹⁰⁷ SOU 2002:50 s. 203.

¹⁰⁸ SOU 2002:50 s. 189.

¹⁰⁹ SOU 2002:50 s. 204.

¹¹⁰ Pettersson s. 13.

produkterna hamnar därför efter. När miljön nu har blivit ett gångbart försäljningsargument kan enstaka företag även förväntas utveckla sitt miljöarbete till att vara steget före lagstiftarens krav, vilket också var en av tankarna bakom lagstiftningen.¹¹¹

Certifieringen, märkningen och miljöprofileringen har gjort att de företag som inte deltar i miljöarbetet kan få en sämre konkurrenssituation än andra företag. Samtidigt har många bolag insett att det är ”bad will” både gentemot kunder och leverantörer att vara inblandad i en utredning om miljöbrott. Ett ISO-certifierat företag kan förlora sitt certifikat redan när det blir polisanmält. Enligt BRÅ-rapporten 2002:10 kan därför en inledd förundersökning av ett företag få positiva effekter för andra företag i samma bransch. En fällande miljödom har därför större betydelse för miljöarbetet som helhet än vad som framkommer av brottsstatistiken.¹¹²

Miljörätten är i sin grund och omfattning väsentligen en del av den offentliga rätten i både Sverige och omvärlden. Certifiering, miljömärkning och miljöavtal är exempel på hur Bruntlandkommissionen banade väg för civilrättsliga tankegångar och styrmedel. I kravet på en hållbar utveckling betonade kommissionen de incitament som skulle kunna påverka både enskilda och företags konsumtions- och produktionsmönster, bl.a. ekonomiska styrmedel.¹¹³

3.3 Problem vid tillståndsgivning och tillsyn

3.3.1 Tolkningsutrymme - otydliga villkor

Miljöbalken fungerar som en ramlag, vilket innebär att det finns ett visst utrymme för rättslig tolkning. En lag måste ha ett visst utrymme för tolkning för att kunna vara effektiv. Ett alltför snävt utrymme begränsar effektiviteten eftersom antalet situationer som passar in i lagtextens formuleringar minskar. Ett alltför vidsträckt tolkningsutrymme, med vaga formuleringar, gör det svårare för de tillämpande myndigheterna att bedöma om ett handlande över huvud taget omfattas av lagen. Legalitetsprincipen tillåter ett visst utrymme för rättslig tolkning utan att den enskildes rättssäkerhet äventyras.¹¹⁴ Miljöbalkens tolkningsutrymme är vidsträckt. Avsikten med en ramlag är att mer preciserade bestämmelser skall finnas i andra bestämmelser – underordnade lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd. För närvarande gäller, förutom miljöbalkens 33 kapitel, även ett 50-tal regeringsförordningar, föreskrifter från tio centrala statliga förvaltningsmyndigheter, 21 länsstyrelser och de flesta av landets 290 kommuner. Av föreskrifterna från de tio centrala statliga förvaltningsmyndigheterna är ca 600 sanktionerade genom 29 kap.

¹¹¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 161.

¹¹² BRÅ-rapport 2002:10 s. 9.

¹¹³ Darpö s. 27.

¹¹⁴ Nilsson s. 243f.

miljöbalken.¹¹⁵ Dessutom är det många gånger svårt att utreda vilka regler som har företräde framför andra, eftersom det ofta inte framgår vilket bemyndigande i balken en bestämmelse på lägre nivå baserar sig på.¹¹⁶

En stor del av den rättsliga bedömningen skall utgå från det enskilda fallet. Därmed blir det svårt att jämföra de bedömningar som gjorts i liknande fall. Bristande möjligheter till likabehandling leder även till svårigheter vid utvecklandet av en enhetlig rättspraxis.¹¹⁷ Det är därför mycket viktigt att villkoren i ett tillstånd är konkreta, exakta och tydligt kopplade till de olika miljömålen, efter vad som är lämpligt för den enskilda verksamheten. Tillståndet får på så sätt den tydlig avgränsning, som lagtexten saknar, vilket underlättar för tillsynsmyndigheterna och domstolarna att objektivt fastställa om en överträdelse skett. Villkoren har en avgörande betydelse för möjligheten att utöva en effektiv tillsyn, påföra en miljöstraffavgift och utdöma straff, men de är lika viktiga för att verksamhetsutövaren själv skall kunna utveckla mål och medel för att följa upp sitt miljöarbete.¹¹⁸

Miljöbalkens vida tolkningsutrymme leder till att balken mister sin effektivitet gentemot gemene man. Balkens regler gäller inte bara för tillståndskrävande verksamheter utan den gäller även för allmänheten. Laglydnad förutsätter att allmänheten uppfattar kriminaliseringen som riktig och straffsystemet som effektiv. Vetskap om vad som är kriminaliserat, hög sannolikheten för att brottet upptäcks och tillräckligt stränga sanktioner för överträdelser krävs för en effektiv lagstiftning. Det skall inte vara några tomma hot.¹¹⁹ Rättssäkerhet skall överskugga alla delar av straffrätten. Förutseende är ett grundläggande krav för rättssäkerhet.¹²⁰ Om Herr Svensson i förväg har svårt att veta om hans gärningar är straffbara eller inte, har han inte givits någon möjlighet att rätta sig efter lagen. Han har inte något tillståndsbeslut, som preciserar lagens krav, att luta sig mot. Herr Svensson och hans vänner mister nog sin tilltro till miljöstraffrätten när de upptäcker att de får förhållandevis stränga straff, jämfört med verksamhetsutövare, trots att de föregåendes överträdelser inte är lika omfattande och trots att de hade svårare att förutse det straffbara området.

3.3.2 Politiker vs. tjänstemän

Motsättningarna mellan politiker och tjänstemän är ibland mycket stora, kanske framför allt i de kommuner där politiska- och ekonomiska hänsyn går före miljöhänsyn. Motsättningarna har gått så långt att de i en kommun anställt och avlönat en konsult, vars uppgift varit att hitta fel hos en viss inspektör. Konsulten intervjuade verksamhetsutövare om vad de tyckte om

¹¹⁵ SOU 2004:37 s. 133.

¹¹⁶ SOU 2004:37 s. 114f.

¹¹⁷ Pettersson, art V s. 2.

¹¹⁸ Karlmark (1999) s. 92.

¹¹⁹ Träskman, Per Ole (2002) *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet; ur Nordisk Tidskrift for kriminalvidenskab* s. 5f.

¹²⁰ Träskman, Per Ole (1992) *Miljöskydd och kriminalpolitik* s. 10ff.

inspektören, som därefter avskedades. I en annan kommun försökte politikerna ”förbjuda” inspektörerna att ha någon kontakt med polis och åklagare. I en tredje kommun försökte de - i strid mot grundlagen - ta reda på vem som upplyst media om att kommunen inte iakttog gällande regler. I en fjärde kommun blev motsättningarna så stora att Arbetsmiljöverket efter inspektion begärde svar på vilka åtgärder som vidtogs efter inspektionen för att skapa bättre arbetsförhållanden för inspektörerna.¹²¹ Karlmark menar att vissa kommuners motsträvighet att anmäla misstänkta miljöbrott snarare verkar tyda på en policy än på bristande kunskaper eller resurser.¹²²

3.3.2.1 Jäv

Det är inte ovanligt att kommunen själv bedriver miljöfarlig verksamhet, t.ex. avfallshantering eller avloppsreningsverk. Lämpligheten i de jävsituationer som uppstår när driften av kommunala verksamheter, bebyggelse och miljöskyddsfrågor skall handläggas i samma nämnd som sköter tillsynen har ifrågasatts. I praktiken innebär jävsituationen att en kommun kan påföra en sanktionsavgift på sig själv. I Ulla Björkmans undersökning framkom att mindre än hälften av landets kommuner hade en särskild nämnd för miljöfrågor, medan majoriteten av kommunerna hade sammanslagen nämnd av något slag.¹²³ Formellt strider detta inte mot kommunallagen, men i förarbetena till MB anges att det inte är lämpligt att ansvaret för tillsynen över en anläggning ligger på verksamhetsutövaren själv.¹²⁴ När en sådan jävsituation uppkommer borde tillsynen läggas över på länsstyrelsen. Resultatet kan annars bli att de företag i kommunen som satsar resurser på miljöförbättrande åtgärder hamnar i ett konkurrensmissigt underläge, jämfört med de kommunala anläggningarna, för att lagen inte tillämpas lika.¹²⁵

3.3.3 Brist på miljöutbildad personal

För att miljöbrotten skall kunna utredas på ett effektivt sätt och bedömas på ett korrekt sätt krävs att alla länkar i miljöbalkskedjan fungerar väl med varandra. Det betyder också att de olika myndigheterna måste kunna samarbeta, i vart fall förstå varandras arbetssätt, förutsättningar och terminologi.¹²⁶ Om domstolen eller någon annan myndighet rådfrågar naturvetenskaplig expertis är det inte säkert att den lägger samma innebörd i orden som juristen gör, vilket medför att de kan tala om olika saker. Om miljöinspektören, redan när han upptäcker ett misstänkt miljöbrott, vet vilka uppgifter polisen behöver, kan han säkra bevis och föra noggrannare anteckningar till hjälp för polisens utredning. Men det är sällan inspektören

¹²¹ Karlmark 2:2001 s. 14.

¹²² Karlmark 5/2000 s. 28.

¹²³ Björkman, Ulla *Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter* s.13.

¹²⁴ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 500.

¹²⁵ Setterlid s. 68f.

¹²⁶ Karlmark apropå 3/99 s. 9.

eller tillsynsmyndigheterna har någon juridisk utbildning och kanske inte heller någon naturvetenskaplig utbildning.¹²⁷

Uppsala kommun var först i landet med att inrätta en miljöbrottsjour. Jouren ser till att tillsynsmyndigheten och andra som behöver få kontakt med miljöutredarkompetens, skall få det utan dröjsmål.¹²⁸

Bristen på miljöutbildade poliser gör också att utredningarna som skall vara åklagarnas åtalsunderlag har så stora brister att de inte kan ligga till grund för en fällande dom. Det är bara miljödomstolarna, vilka handhar villkors- och tillståndsprövningar, som har en särskild miljöutbildning motsvarande den för polis och åklagare (se ovan 3.2.2). De domstolar som handhar brottmålen saknar sådan utbildning, med undantag för den vid Svea HovR inrättade Miljööverdomstolen. Den får även de miljöbrottmål som överklagas till Svea HovR.¹²⁹ Ett nära samarbete mellan de olika myndigheterna skulle göra både tillsynen och utredningarna mer effektiva. Miljöbalkskommittén vill dock inte samordna brottmålen till miljödomstolarna. Den tror inte det skulle uppstå någon jävsituation om samma domare som varit med och beslutat om villkoren även dömer samma företag i en brottmålsrättegång. Däremot skulle avståndet till domstolen i vissa fall bli oacceptabelt långa.¹³⁰ Dessutom skulle en specialdomstol fjärma den tilltalade, mot vilken processen riktas, i vart fall om denne är en privatperson. Han skulle vara den ende i salen som inte hade specialkompetens på miljöområdet, särskilt om han anlitat en miljöinriktad advokat. En olycklig utveckling enligt kammaråklagare Jörgen Lindberg.¹³¹

3.3.4 Likhetsprincipen

Det är alltid svårt att göra bedömningen om två fall är lika. När det gäller miljöbrotten försvåras bedömningen ytterligare av att det saknas prejudicerande rättsfall och en tydlig praxis. Just miljöområdet har, som jag nämnt tidigare, även kopplingar till flera andra områden, t.ex. ekonomi och samhälle, vilka i sin tur kan påverka bedömningen av omfattningen av miljöproblemen. Därför finns det en påtaglig risk att samma typ av miljöbrott behandlas olika av olika myndigheter runt om i landet och därmed resulterar i olika påföljder.¹³² Detta gäller för alla led i miljöbalkskedjan: från den anmälade tillsynsmyndigheten, via polis och åklagare, till den dömande domstolen. Riksåklagaren genomförde år 2000 en granskning av miljöåklagarnas beslut. I tio ärenden där åklagare beslutat att lägga ned förundersökningen överlämnades ärendena till en annan av landets åklagarmyndigheter för fortsatt handläggning. I fyra fall ledde

¹²⁷ Edling, Margareta *Miljöfrågorna fick nu status hos polisen*; ur apropå 3/99 s. 11.

¹²⁸ Magnusson s. 9.

¹²⁹ Karlmark apropå 3/99 s. 9.

¹³⁰ SOU 2004:37 s. 319.

¹³¹ Telefonintervju med Kammaråklagare Jörgen Lindberg 2004-06-04.

¹³² se Pettersson, Carina art. *IVRättsideologiska utgångspunkter för en effektiv straffrätt i miljöområdet* s. 38-57.

överlämnandet till att förundersökningen återupptogs. Två av de återupptagna fallen kom att resultera i fällande domar.¹³³ Miljöbalkskommittén konstaterade att de inbördes skillnaderna mellan kommunerna, vad gällde tillämpningen av hänsynsreglerna, var större än skillnaden mellan tillämpningen av gammal och ny lagstiftning.¹³⁴

Pettersson tar upp två fall om otillåten muddringsverksamhet. Trots likheterna i verksamheten blev domarna olika. Det ena bedömdes efter bestämmelserna i MB och i det andra fallet gjordes bedömningen utifrån de tidigare miljölagarna. Domen för brott mot 29 kap. 4 § blev 40 (db) à 50 kronor då verksamheten ”åtminstone” kunde betraktas ha skett av oaktsamhet. I det andra fallet gällde domen inte enbart otillåten vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, utan också brott mot naturvårdslagets strandskyddsregler. Straffet blev i detta fallet 40 db à 100 kronor samt ett bidrag till brottsofferfonden. Pettersson menar att den första domen var mildare och upprörs över detta eftersom miljöbalkens syfte var att skärpa reglerna.¹³⁵ Jag anser snarare att domarna visar att MB medfört en skärpning. Båda fallen ledde till 40 db, men i MB-fallet togs inte överträdelsen mot strandskyddsreglerna upp. Detta visar snarare att domen enligt MB är strängare. Det är möjligt att Petterson tänkt fel och blandat ihop dagsböter med vanliga penningböter, men det är bara ett försvar från min sida.

Beroende på hur naturen och miljöproblemen betraktas finns risken att miljöproblemen antingen underskattas eller överskattas, då subjektiva bedömningar av problemen inte självklart sammanfaller med faktiska förhållanden i objektiv mening. När det gäller miljörättslig reglering och kontroll kan synsätten påverka hur stränga miljökrav som riktas mot olika verksamhetsutövare, vilket i sin tur inverkar på frågan om rättslikhet och rättvisa vid beslut och domar.¹³⁶

3.3.4.1 Variationer hos recipienten

Miljön påverkas olika i olika delar av landet beroende på flera faktorer hos den mottagande naturen, den sk. recipienten. Mängden har naturligtvis betydelse, liksom förekomsten av andra ämnen, vilka kan förvärpa, men i vissa fall neutralisera, effekterna. Recipientens känslighet för ämnet respektive dess förmåga att ta hand om det genom nedbrytning, sedimentering eller liknande, och ämnets inneboende förutsättningar, t.ex. om det är vattenlösligt eller lätttröligt i mark påverkar också effekten ämnena kan orsaka i miljön.¹³⁷

¹³³ se BRÅ-rapport 2002:10 s. 39.

¹³⁴ SOU 2002:50 s.20.

¹³⁵ Pettersson art. V s. 5-10, Pettersson s. 35 och BRÅ-rapport 2001:17 s. 31.

¹³⁶ Pettersson s. 16.

¹³⁷ Nilsson s. 341.

3.3.4.2 Varierade företagsbedömningar

Den tillståndsgivande myndigheten är, vilket jag tidigare nämnt, i hög grad beroende av företagets egna undersökningar för att kunna fatta beslut vid tillståndsgivning och villkorsprövning. Samtidigt prioriteras tekniska och ekonomiska överväganden framför bedömningar och avgöranden kring den miljöpåverkan som följer, eller riskerar att följa, som en effekt av uteblivna miljöförbättrande åtgärder. Uppfattningarna om hur stor miljöpåverkan som kan anses vara acceptabel varierar mellan olika företag. Dessa har också olika ekonomiska och tekniska förutsättningar för att reducera negativ miljöpåverkan vilket troligtvis även kan misstänkas påverka den accepterade nivån; desto mindre möjligheter desto högre acceptans.

3.3.4.3 Variationer inom och mellan myndigheter

Hur myndigheter och kommuner uppfattar olika sakfrågor skiljer sig åt. Det betyder även att de har olika uppfattningar om vilken prioritering sakfrågorna bör ha. Skillnader kan också finnas inom en och samma myndighet då denna nödvändigtvis inte är konsekvent i sina bedömningar av ärenden som liknar varandra.¹³⁸ Dessutom kan konkurrensen mellan olika näringsidkare i olika kommuner snedvridas beroende på hur väl kommunen fullgör sin tillsyns- och anmälningsskyldighet. Skillnaderna kan leda till försämrade tilltro till myndigheter. Om politikerna dessutom underlåter att följa sina lagreglerade skyldigheter förstärker det politikerföraktet.¹³⁹

Ett sätt att komma förbi obehaget med att lagens och allmänhetens krav på miljöskydd strider mot företagets krav på lönsamhet och kommunens behov (bl.a. av sysselsättning) är att inte bestämma sig alls. Beslut om skärpta villkor har uppskjutits i flertalet fall. Istället har provisoriska villkor eller riktvärden angivits. I den mån de provisoriska riktvärdena har ändrats har detta inte sällan skett genom upprättandet av nya provisoriska villkor eller riktvärden. Under tiden har verksamhetsutövaren på eget initiativ, eller genom uppmaning från myndigheten, fått uppgiften att utreda vilka tekniska och ekonomiska möjligheter som finns för att kunna vidta interna förbättringsåtgärder för att åstadkomma en reduktion av den negativa miljöpåverkan.¹⁴⁰ På så sätt kan kommunen tillfredsställa allas önsningar när väl tillståndsbeslutet kommer.

Eftersom det finns skillnader mellan hur olika verksamhetsutövare bedömer den egna verksamhetens miljöpåverkan försvåras möjligheten för myndigheten att säkerställa att miljökraven är lika och att liknande ärenden bedöms på samma sätt.¹⁴¹ Myndigheternas uppställda krav vad gäller gränserna och riskerna för miljöpåverkan baserar sig oftast på de undersökningar och bedömningar som gjorts internt av företaget. Den

¹³⁸ Pettersson s. 38f.

¹³⁹ Karlmark 2:2001 s. 12.

¹⁴⁰ Pettersson, art II s. 5.

¹⁴¹ Pettersson s. 13f.

sökande har på så sätt stor möjlighet att påverka utfallet av prövningen.¹⁴² Petterssons avhandling visar att myndigheter ändrade sina krav utifrån företagets bedömningar och ställningstaganden, vilket även lett till att konflikter mellan verksamhetsutövare och myndigheter har kunnat undvikas. Samtidigt har också det dilemma eliminerats, vilket skulle kunna följa av att myndigheterna både skall främja och upprätthålla ett samarbete med företagen men samtidigt verka för ett stärkt miljöskydd.¹⁴³

3.4 Reglering av miljöfarlig verksamhet

Till de regleringsinstrument som myndigheten har att utgå ifrån hör rättsliga direktiv, ekonomiska styrinstrument, information, samt företagets självreglering. Mångfalden är dock endast skenbar. Som jag nämnt tidigare är både Miljödömsstolen vid tillstånds och villkorsprövningarna samt tillsynsmyndighet beroende av företagets egna bedömningar.¹⁴⁴

3.4.1 Ekonomiska värderingar som styrinstrument

De ekonomiska värderingarna har stor inverkan, eftersom det ligger i företagets intresse att reducera sin miljöpåverkan om det kan minska företagets kostnader. Ekonomiska styrmedel anses vara ett modernt och effektivt sätt att påverka företagen att agera miljövänligare. Genom att låta en varas miljövänlighet avspeglas i priset - ju mindre miljöpåverkan desto lägre pris - får miljömässigt sämre produkter en konkurrensmässig nackdel p.g.a. att dessa produkter får ett högre "rätt pris" (se ovan PPP). Metoden är avsedd att förmå företagen att undvika skadliga miljöeffekter, vid val av produktionsmetod och produktionsinriktning, samtidigt som det ger konsumenterna incitament att välja miljöanpassade produkter eftersom produktens miljöeffekt påverkar priset.¹⁴⁵ Frågan är vilka hänsyn prissättningen skall spegla. Skall den bara ta hänsyn till produktens akuta miljöfarlighet t.ex. giftighet eller exploation av ändliga naturresurser? Skall den spegla miljömässiga hänsynstaganden, som spill, rök, lukt och buller? Eller kan företag som satsat på en miljöanpassad produktionsmetod få "rabatt" trots att produkten inte är miljövänlig? I flera av de fallen skulle priset ge en indikation på vilket ansvar företaget tar både i ekonomiskt och samhälleligt hänseende, men inte på produktens miljövänlighet.

Utrymmet för ekonomiska instrument begränsas av den osäkerhet som beror på att marknadspriset är beroende av tillgänglig information, men även av att det råder osäkerhet om hur stor del av de negativa miljöeffekterna som skall återspeglas i priset. Skall priset utgå ifrån vad "konsumenterna av miljö" är beredda att betala för att slippa skador - d.v.s. "rätt

¹⁴² Pettersson s. 17.

¹⁴³ Pettersson s. 28.

¹⁴⁴ Pettersson s. 32.

¹⁴⁵ Nilsson s. 27.

marknadspris”.¹⁴⁶ Ett annat problem är vem eller vilka skall avgöra vilka hänsyn som skall vägas in i bedömningen

För att ekonomiska instrument skall fungera effektivt krävs dock att företagen har tillräcklig kunskap, och tillräcklig information, för att kunna beräkna vilka kostnader och vinster ett konkurrensmässigt ”rätt” pris innebär. Om informationen är bristfällig, eller missvisande, kan företaget agera irrationellt i förhållande till prissignalerna och därmed orsaka miljöskador som både är i deras egna och samhällets intresse att reducera.¹⁴⁷ Ett mindre företag har kanske inte möjlighet att bedöma den egna verksamhetens miljöpåverkan på samma sätt som ett större företag har, därmed sätts nivån för bästa möjliga teknik lägre. Resultatet blir att varans ”rätta” pris blir för lågt i förhållande till likvärdiga produkter från andra företag, vilka har haft bättre möjligheter att göra en korrekt bedömning.

3.4.2 Sanktionsavgifter

I motiven till miljöbalken påpekas att ekonomisk styrning genom att eliminera uppkommen ekonomisk fördel inte har visat sig vara särskilt effektivt. Genom att göra om avgiften till en sanktionsavgift hoppades lagstiftaren att den styrande effekten av avgiften skulle verka för att den miljöpåverkande näringsverksamheter skulle upprätthålla en hög standard.¹⁴⁸

Den nya balken medförde en rätt - och skyldighet - för tillsynsmyndigheten att påföra verksamhetsutövaren en miljöstraffavgift för vissa angivna överträdelser. Reglerna finns i 30 kap 1 § och skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet:

1. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken,
2. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt miljöbalken, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller
3. åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Nackdelen med miljöstraffavgiften är att den bara kan påföras näringsidkare. Det har inneburit att kommuner och landsting klarat sig undan vid för sent inlämnade köldmedierapporter. Miljöbalkskommittén har därför föreslagit att kravet på att vara näringsidkare skall tas bort. Eftersom många av de regleringar som kan förorsaka miljöstraffavgift förutsätter att någon form av näringsverksamhet bedrivs kommer en sådan ändring

¹⁴⁶ Nilsson s. 28.

¹⁴⁷ Pettersson, art II s. 4.

¹⁴⁸ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 535.

ändå inte drabba privatpersoner. Däremot anser kommittén att även enskilda skall kunna påföras sanktionsavgift vid t.ex. underlåtenhet att söka tillstånd för eller anmäla enskilda avlopp och vissa värmepumpar.¹⁴⁹

Föregångaren till miljöskattavgiften var den miljöskyddsavgift som fanns i ML. Syftet var att eliminera den ekonomiska fördel som följde av överträdelsen eller åsidosättandet av föreskrifter och beslut. Avgiften var tänkt att vara ett komplement till straffreglerna och ett incitament för verksamhetsutövaren att öka driftsäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar. Mellan miljöskyddsavgiftens införande år 1981 och år 1990 prövades åtta fall. Hälften av fallen ledde till att avgiften påfördes, och beloppen låg mellan 25.000 kr och 946.660 kr.¹⁵⁰

I likhet med miljöskyddsavgiften är ansvaret för den nya miljöskattavgiften strikt; avgiften kan tas ut oavsett om näringsidkaren haft uppsåt eller inte (30 kap. 1 § 3st). Den skall dock inte påföras om det är uppenbart oskäligt. Miljöskattavgiften kan åläggas både fysiska (dock endast näringsidkare) och juridiska personer eftersom den sägs vara en administrativ avgift och inget straff.¹⁵¹ Avgiften ligger idag på mellan 1000 kr och en miljon kr. Den undre gränsen var tidigare 5000 kr. En fördel med skattavgiften är att handläggningstiden för ett ärende har blivit betydligt kortare. Systemet bygger på enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning.¹⁵² Tidigare tog det i genomsnitt drygt fyra år mellan det att överträdelsen inträffade tills dess Koncessionsnämnden tagit sitt beslut. Om ärendet överklagades tog det ytterligare ca. åtta månader.¹⁵³

Det bakomliggande syftet med avgiften har en avgörande betydelse för dess effektivitet. Vitesföreläggande verkar som ett maktmedel för att komma tillrätta med ett pågående, oönskat - men inte kriminaliserat - handlande. Det gäller att förmå hanteraren att sluta och att inte upprepa det oönskade beteendet i framtiden. Syftet med en skattavgift är straffa en redan utförd kriminell handling. I bestraffningen ligger självklart också en förhoppning om att handlandet inte skall upprepas.¹⁵⁴

Under år 1999 och år 2000 fattades det 814 resp. 2260 beslut om miljöskattavgifter. De flesta fattades av kommunerna (92 %), länsstyrelserna (5 %) och KemI (3 %). Majoriteten av besluten (75 %) avsåg ej fullgjord rapporteringsskyldighet enligt köldmediekungörelsen.¹⁵⁵ Till sammans med för sent inkomna miljörapporter och underlåtenhet att lämna fullständiga uppgifter i produktanmälan till KemI stod de tre överträdelserna för ca. 95 % år 1999 och ca. 84 % år 2000 av de utdömda

¹⁴⁹ SOU 2004:37 s. 90f.

¹⁵⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 532.

¹⁵¹ SOU 2002:50 s. 212.

¹⁵² SOU 2002:50 s. 214.

¹⁵³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 532.

¹⁵⁴ Nilsson s. 223.

¹⁵⁵ E Korsell s. 221.

sanktionsavgifterna.¹⁵⁶ Inom en snar framtid kan dessa överträdelser vara avkriminaliserade och åtal vara helt ersatt av miljöstraffavgift, efter förslag från Miljöbalkskommittén.¹⁵⁷ Den ökande trenden håller i sig. Sanktionsavgifter har blivit ett sätt för polis och åklagare att verka effektiva. I statistiken verkar det mer effektivt om tio avgifter har påförts för brott, vilka tangerar gränsen till ringa brottslighet, än att ett företag har dömts i domstol för grovt miljöbrott efter en lång polisutredning. Enligt Thomas Lundell finns det de som prioriterar mindre förseelser eftersom de endast ser till antalet avslutade utredningar.¹⁵⁸

Sanktionsavgifterna kan även ha andra nackdelar. Åklagarmyndigheten i Göteborg har nyligen beslutat att den ansvariga för utsläppet i Skarvikshamnen sommaren 2003 skall betala 35.000 kronor i böter. En dåligt ådragen inspektionslucka ledde till att 328 ton bunkerolja släpptes ut i vattnet.¹⁵⁹ Hur rimlig den summan är i jämförelse med de 3000 kronor som en privatperson fick betala i db för att ha låtit 3-4 liter motorolja rinna ut i en dagvattenbrunn, när han bytte olja på sin bil,¹⁶⁰ eller de 12.000 kronor i db som en annan privatperson fick betala för att olja följt med tvättvattnet, när han rengjorde oljetanken till sin villa?¹⁶¹

3.5 Egen kommentar

I kapitlet har jag beskrivit hur villkoren och tillstånden bestäms och hur tillsynen bedrivs. Jag blev under arbetets gång mer och mer förvånad över hur stor del företagen hade i beslutsprocessen över den egna verksamheten. Jag trodde att det största problemet låg på kommunal nivå. Det visade sig finnas på fler nivåer. Risker för att tillsynsmannen och verksamhetsutövaren är bekanta med varandra har ökat nu när kommunerna har ett större ansvar. Mindre kommuner innebär en ökad risk för privata och politiska hänsyn. Politiker och tjänstemän kritiserar motvilligt, men lyder alltför välvilligt företag som är viktiga både för sysselsättningen och ekonomin inom kommunen.

Det har visat sig att länsstyrelserna och miljödomstolarna har litat lika mycket på företagens utredningar och argument som kommunerna har gjort. Tyvärr inser jag att varken tillsynsmyndigheterna eller domstolarna har haft något annat val. För att kunna göra en egen, oberoende bedömning av vad som är bästa möjliga teknik och vad som är ekonomiskt försvarbart skulle det behövas ett oräkneligt antal experter. Jag är dock helt övertygad om att läget skulle kunna förbättras. En möjlighet skulle kunna vara att domstolen

¹⁵⁶ Karlmark 2:2001 s. 11.

¹⁵⁷ SOU 2004:37 s. 83.

¹⁵⁸ Telefonintervju med miljöpolis Thomas Lundell 2004-03-15.

¹⁵⁹ Notis ur Göteborgs Posten 2004-03-12

¹⁶⁰ Västmanlands TR, dom 2003-05-21 i mål B 4702-02; Ur RÅ:s Informationsbrev – Miljöaktuellt nr 3 15 okt. 2003 s. 5.

¹⁶¹ Göta HovR, dom 2003-01-24 i mål B 982-01. Bilaga till RÅ:s Informationsbrev – Miljöaktuellt nr 4 16 dec. 2003 s. 1.

vände sig till branschorganisationen för den aktuella verksamheten; i vart fall för att hjälpa till med tolkningen av den aktuella branschens BREF. Den skulle även kunna vända sig till certifieringsorganet, om det finns ett sådant. Det är inte säkert att det skulle lösa problemet, men det skulle i alla fall underlätta bedömningen genom att ge domstolen viss vägledning. Miljöledningssystemen är även ett hjälpmedel för företagen att följa lagens krav i miljöhänsen, åtminstone för de företag som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga. Därför tror jag att certifiering av små företag får större genomslag på miljöområdet än vad det får för större företag.

En annan möjlighet skulle vara att tillsynen för företag, vilka är mycket viktiga för kommunen, överlåtes till länsstyrelsen. Alternativet att länsstyrelsen, eller någon annan högre myndighet, kontrollerar kommunens tillsyn för dessa företag, som en slags överförmyndare, skulle bara innebära dubbelt arbete.

Ett nära samarbete mellan de olika myndigheterna (villkor/tillstånds-, tillsyns- och dömande myndigheter) skulle göra både tillsynen och utredningarna mer effektiva. Jag tror även på ett närmare samarbete mellan rättsväsendet och andra myndigheter, t.ex. KemI och SGU, framför allt vad gäller bedömningar om skadlighet och risker. Samarbete mellan myndigheter ger även utökad kompetens. Samtidigt måste varje myndighet vara tillräckligt kompetent att klara av för sitt eget område. Samarbete inom en myndighet borde vara en självklarhet. Politiker och tjänstemän måste kunna sträva mot samma mål och inte motarbeta varandra. Samma sak gäller för domstolsväsendet. Det är ohållbart att en miljödomstol godkänner utökad verksamhet, samtidigt som det pågår en brottmålsförhandling i en allmän domstol. Min uppmaning är därför att samordna miljödomstolarna med de allmänna domstolarna. Personalen på de senare har oftast inte fått någon miljöutbildning såsom polis och åklagarna har fått. Genom att samla alla miljöärenden, som gäller tillståndspliktiga företag, till samma domstol, oavsett om det rör sig om villkorsändringar eller brott mot miljöbalken skulle domstolens kompetens successivt öka. Den kanske även skulle bli mer angelägen om att meddela tydliga villkor, med begränsat tolkningsutrymme, om den visste att dessa villkor skulle ligga till grund för domstolens egna, framtida beslut i en eventuell brottmålsförhandling. Brottmålsärenden för privatpersoner skulle fortsätta att behandlas i de allmänna domstolarna. Möjligtvis skulle undantag kunna göras i vissa, mycket allvarliga fall som skulle kunna bedömas var näringsverksamhet, t.ex. om någon som reparerar ett stort antal bilar hemma i sitt garage.

Även åklagarna verkar göra vad de kan med de begränsade resurser de har till hands. Genom att utfärda sanktionsavgifter verkar de vara mer effektiva än vad de egentligen är. Frågan är hur effektiv sanktionsavgiften har blivit nu när den undre gränsen har sänkts. Hotet om att behöva betala 1000 kr för en försenad miljörapport är verkligen tandlöst. Den summan är säkerligen lägre än vad företaget skulle vara nödgade att betala sin personal för den övertid som skulle krävas för att få rapporten klar i tid. Lägg därtill att allt

fler anmälningar slutar med en sanktionsavgift. Jag tror att systemet tillslut kommer att underminera sig självt.

4 Brotten

I ett miljöbrottsärende om utsläpp från en industri skall åklagaren kunna styrka att utsläppet har ägt rum, att det skett i strid med företagets villkor och att det har medfört eller riskerade att medföra skador på människor, djur eller växter, som inte var av ringa betydelse. Åklagaren skall dessutom visa att gärningen med hänsyn till omständigheterna inte har varit försvarlig, och att en viss person haft skuld till gärningen i förhållande till ovan nämnda omständigheter.

I detta kapitel skall jag gå igenom kriterierna för vad som utgör en brottslig gärning, men även när straffbarhet inte längre föreligger p.g.a. preskription eller när gärningen är ringa. Jag tar även upp vilka brott som begås, den tilltalades inställning, som har visat sig ha en oväntat stor betydelse för brottsrubriceringen, samt den nyligen införda åtalsprövningsregeln.

4.1 Brottslig gärning

För att ett handlande skall anses vara brottsligt måste vissa rekvisit vara uppfyllda. I BrB 1 kap. 1 § framgår att ett brott är en gärning som är beskriven i en lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet. Det är endast ett nödvändigt rekvisit, men inte ett tillräckligt rekvisit, att gärningen är straffbelagd. Därutöver måste de allmänna brottsrekvisiten vara uppfyllda. Dessa kan delas in i två grupper:

1. rekvisit för otillåten/rättsstridig gärning (objektiva- eller gärningsrekvisit), och
2. rekvisit för personligt ansvar/skuld (subjektiva- eller ansvarsrekvisit).¹⁶²

En gärning kan även bestå i att gärningsmannen låter något ske, d.v.s. avstår från att ingripa när han borde ha ingripit, sk. underlåtenhetsbrott. Underlåtenhet kan inte likställas med passivitet eller överksamhet.¹⁶³ Den som enbart har åsikter, tar beslut eller har vissa avsikter begår ingen straffbar handling. Har tankarna kommit till uttryck på något sätt, eller blivit meddelade till någon annan, kan det bli tal om t.ex. förberedelse eller stämpling (BrB 23:2).

4.2 Gärningsculpa

En ytterligare förutsättning för att en brottslig gärning förverkligas är att gärningsmannen har kontrollen fram till brottets fullbordan -

¹⁶² Jareborg (2001) s. 33.

¹⁶³ Jareborg (2001) s. 131f.

gärningskontroll. Ofrivilliga handlingar där gärningsmannen inte har kontroll utesluter straffbarhet.¹⁶⁴ Exempel på ofrivilliga handlingar är kroppsrörelser eller beteenden, vilka beror på reflexer eller tillstånd då gärningsmannen inte är vid fullt medvetande, t.ex. vid hypoglykemi (insulinkänning). Det kan då uppstå problem när det i brottsbeskrivningen räcker med att fara för brottets fullbordande föreläggas, sk. *farebrott*, dit många av miljöbalksbrotten hör (se vidare 4.4). Gärningskontroll ingår som ett första led i begreppet *gärningsculpa*, vars andra led består av otillåtet risktagande. Det senare ledet innebär att gärningsmannen har tagit en risk, vilken inte kan tolereras, dels att det otillåtna risktagandet har haft en avgörande betydelse för att risken skulle förverkligas i resultatet.¹⁶⁵ Gärningsculpa förutsätter därför att två frågor besvaras jakande:

1. Var den kontrollerade gärningen oaktsam?, och
2. Var den kontrollerade gärningens oaktsamhet relevant för den okontrollerade följden, så att den kan sägas ha orsakats genom oaktsamhet?

Bedömningen av frågorna skall inte påverkas av om lagen kräver en farerelation, istället för en orsaksrelation, mellan den kontrollerade handlingen/underlåtenheten och den okontrollerade följden. Oaktsamhet i förhållande till ett tillstånd av konkret fara för skada skall uppfattas vara identisk med oaktsamhet i förhållande till ett tillstånd av skada.¹⁶⁶

Jag har tidigare nämnt att en konkret kontrollerad handling bedöms vara oaktsam därför att den innefattar icke godtagbara risker för förverkligandet av okontrollerade följder av en viss typ. Ett otillåtet risktagande genom handling föreligger, om:

utförandet av den kontrollerade handlingen innebär en risk för att den okontrollerade följden inträffar, och denna risk är av den art att det finns goda skäl att avstå från att utföra den kontrollerade handlingen för att undvika den okontrollerade följden.¹⁶⁷

Ytterligare ett krav som ställs för att en gärning skall anses vara brottslig är att det inte finns några omständigheter som gör att gärningen framstår som berättigad, rättfärdigad eller tolererbar. För att undantag skall få göras krävs att lagstiftaren har uppställt en undantagsregel.¹⁶⁸ Grunder för ansvarsfrihet finns bl.a. i 24 kap. BrB. Där stadgas exempelvis att en gärning, vilken begåtts i nödvärn, endast är straffbar om den varit uppenbart oförsvarlig (BrB 24 kap. 1 §). Undantag av dessa slag tillhör ovanligheterna i miljöbrottsliga sammanhang, därför går jag inte närmare in på dem.

¹⁶⁴ SOU 1996:185 *Straffansvarets gränser* s. 84.

¹⁶⁵ Jareborg (2001) s. 35.

¹⁶⁶ Jareborg (2001) s. 212.

¹⁶⁷ Jareborg (2001) s. 212.

¹⁶⁸ Jareborg (2001) s. 35f.

4.3 Skadlighetsbedömningen

Hur ett handlande skall bedömas grundar sig inte enbart på handlingen som sådan. Den måste även vara klandervärd i förhållandet till det intresse som skall skyddas med kriminaliseringen.¹⁶⁹ Olika typer av verksamheter ger upphov till olika stora miljöstörningar och olika typer av störningar. Den som orsakar ett utsläpp av ett ton socker är inte lika klandervärd som den som orsakar ett utsläpp av ett ton lösningsmedel. Därför måste kravet på försiktighet och prevention vara högre för den som hanterar lösningsmedel. Dessutom kan de störande effekterna variera inte bara utifrån mängden eller storleken på störningen, utan även om det skall ses på lång eller kort sikt. Hur skadlighet respektive farlighet för människors hälsa och miljö skall bedömas är därför komplicerat.

När flera verksamhetsutövare, eller flera ämnen, bidragit till en skada kan uttrycken ”kumulativ förorening” och ”föroreningskedjor” användas.¹⁷⁰ Oavsett om kumulationen består av flera utsläpp eller av flera ämnen skapar den problem vid bedömningen av vilka miljökrav som skall ställas för att olika verksamheter skall få lika stränga villkor. När sedan ett utsläpp har gjorts kan det vara svårt att beräkna hur stor del av skadan som berott på utsläppet och hur stor del som de övriga, men inte straffbara utsläppen haft. Även andra faktorer påverkar, t.ex. naturens återhämtningsförmåga och förekomsten av andra ämnen som kan påverka miljöeffekterna både positivt och negativt.¹⁷¹

4.3.1 Erkännandets betydelse

När det har konstaterats att det första allmänna brottsrekvisitet är uppfyllt är det dags att gå in på det andra - rekvisit för personligt ansvar/skuld. När det gäller miljöbrott har det visat sig att den tilltalades inställning till brottet har haft en avgörande betydelse för uppsåtsbedömningen. Det framgår av de fall Pettersson redogör för i sin avhandling att när den brottsmisstänkte motsätter sig brottsmisstankar inverkar detta i praktiken förmildrande. Det kan bl.a. iakttas i två ärenden gällande otillåten kross- och täcktverksamhet. I båda fallen hade den ansvarige underlåtit att göra en anmälan till kommunen. I båda dessa fall, och i några andra, betonade de ansvariga att de inte hade vetskap om att det krävdes tillstånd för verksamheten. I samtliga fall har denna påstådda ovetskap inverkat förmildrande i den betydelsen att brotten har ansetts ha begåtts av oaktsamhet och inte med uppsåt. I de ärenden där den tilltalade har erkänt gärningen, utan att försvara sitt agerande med hänvisning till bristande vetskap eller kännedom om gällande regler, har två fall lett till att överträdelserna bedömts som grova och uppsåtliga.¹⁷²

¹⁶⁹ Träskman (2002) s. 6.

¹⁷⁰ Darpö s. 30.

¹⁷¹ BRÅ-rapport 2001:17 s. 33.

¹⁷² Pettersson s. 30 samt artikel V s. 11.

Det finns en oskriven undantagsregel, sk. *straffrättsvillfarelse*, som kan medföra att gärningsmannen går fri från ansvar, får reducerat straff eller i vart fall inte döms för uppsåtligt brott.¹⁷³ Ett exempel är att gärningsmannen svävat i okunnighet eller villfarelse om att gärningen varit straffbar (se även BrB 24:9). Det är dock mycket ovanligt att någon ursäktas p.g.a. villfarelse.¹⁷⁴ Utrymmet för straffrättsvillfarelse i miljöbrott verkar snarare vara regel än undantag, i alla fall enligt Petterssons undersökning.¹⁷⁵

4.4 Ringa brott

De ringa gärningarna regleras i MB 29 kap. 11 §. Regeln är inte generellt tillämplig utan avser endast de gärningar som regleras i 29 kap. 3-10 §§. Kapitlets två första paragrafer är formulerade på ett sätt som gör att ringa fall faller utanför det straffbara området. I de miljölagar som föregick miljöbalken fanns bestämmelser om att ansvar inte skulle utdömas om överträdelsen bedömdes vara ringa med motiveringen att oaktsamheten varit förhållandevis ringa, att villkorsöverskridandet varit ringa, att miljöeffekten varit ringa eller att tillsynsmyndigheterna agerat för tamt eller t.o.m. givit den misstänkte uppfattningen att förfarandet varit lagligt eller inte så farligt.¹⁷⁶ Vid avgörandet av vilka överträdelser regeln gällde gav förarbetena oftast ingen vägledning. Läget har inte förändrats, varken i miljöbalken eller i de lagar som står utanför. Kammaråklagare Jörgen Lindberg menar sig kunna märka en trend i att domstolarna gjorde en bättre avvägd ringabedömning under balkens två första år. De två senaste åren tycker han sig märka att de tar in mer ovidkommande faktorer vid bedömningen.¹⁷⁷

Antalet vägledande domar som kommit har gjort att en praxis har börjat utformas. Domarna hjälper också miljöpoliserna i deras arbete. En friande dom på grund av att gärningen bedömts vara ringa, vilken vunnit laga kraft, gör att alla liknande fall, som är under utredning, kan skrivas av. Enligt miljöpolis Thomas Lundell kunde 45 utredningar om brott mot köldmediekungörelsen skrivas av efter det att domstolen bedömt ett fall som ringa. Av samma anledning utreds inte heller dieselutsläpp, vilka understiger 1000 liter, om gärningsmannen direkt har påbörjat saneringsåtgärder. Det gäller även om utsläppet gjorts i närheten av en vattentäkt.¹⁷⁸

Det har förekommit att domstolar friat med motiveringen att brottet varit ringa eftersom det inte hade gett upphov till några negativa miljöeffekter,

¹⁷³ SOU 1988:7 *Frihet under ansvar: om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet* s. 164.

¹⁷⁴ Se vidare SOU 1988:7 s. 163-189.

¹⁷⁵ Pettersson s. 30 samt artikel V s. 11.

¹⁷⁶ Karlmark (1999) s. 217.

¹⁷⁷ Telefonintervju med kammaråklagare Jörgen Lindberg 2004-06-04.

¹⁷⁸ Telefonintervju med miljöpolis Tomas Lundell 2004-03-08.

trots att sådana effekter inte varit en förutsättning för straffbarhet.¹⁷⁹ Detta ställer till stora problem då gränsdragningen kan vara av avgörande betydelse för om en tillsynsmyndighet skall göra åtalsanmälan, om förundersökning skall inledas, om åtal skall väckas och om överträdelsen skall föranleda straff.¹⁸⁰ Miljöbalkskommittén vill därför förtydliga formuleringen så att det klart skall framgå av lagtexten att det räcker med abstrakt fara för straffansvar. Den vill bl.a. byta ut ordet ”förorena” med ”släppa ut” för att betona att risk för skada räcker. Effekten av handlingen/underlåtenheten skall bara ha betydelse för bedömningen av brottets svårighetsgrad.¹⁸¹

Regeringen anförde att gärningen måste sättas i relation till regleringens omedelbara skyddsintresse. Överträdelsen kan efter en sammanvägd bedömning anses vara ringa i objektivet hänseende endast om avvikelser från normen varit obetydliga. Riksåklagaren utvecklade dessa tankar i sina Allmänna råd från 1998-07-09. Han menade att ”*det straffria området är begränsat till förseelser med ett mycket lågt straffvärde och där det närmast framstår som stötande att lagföra gärningen*”. Båda dessa tolkningar borde innebära att en utebliven eller ringa miljöeffekt inte skall beaktas annat än om det aktuella lagrummet uttryckligen kräver skada för straffbarhet.¹⁸²

Då miljöbalken ställer höga krav på verksamhetsutövaren i form av att denne skaffar sig erforderliga kunskaper, bästa möjliga teknik och egenkontroll, torde utrymmet för att idag väga in myndigheternas agerande, som ett skäl för att anse gärningen vara ringa, vara mycket begränsat. Kvar blir nästan bara sådana villkorsöverskridanden eller kortvariga incidenter som nästan omgående rättats till.¹⁸³

4.4.1 Kollektivdelikt

I miljöbrott kan det, liksom vid övrig brottslighet, vara lämpligt att döma till ansvar för en gärning, i stället för flera mindre, genom att använda sk. *kollektivdelikt*. Domstolen kan då döma för den samlade miljöeffekten, även om gärningarna, var för sig, bedöms vara av ringa karaktär.¹⁸⁴

4.4.2 Straffvärde

Före miljöbalkens ikraftträdande hade inte miljöbrott något högt straffvärde. Många av dem har koppling till ekonomisk brottslighet. Det kunde tidigare

¹⁷⁹ Det gäller bl.a. när verksamheter bedrivits utan tillstånd. Se exempelvis Karlmark (1999) s. 133f och 145. För miljöbrott och vållande till miljöstörning krävs att skada eller olägenhet uppstått, eller att det förelagat en risk för detta. Karlmark (1999) s. 198. Se även Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 304f.

¹⁸⁰ Karlmark (1999) s. 217ff.

¹⁸¹ SOU 2004:37 s. 158.

¹⁸² Karlmark (1999) s. 219.

¹⁸³ Karlmark (1999) s. 220.

¹⁸⁴ Karlmark (1999) s. 210f.

leda till att miljöbrottet förbisågs, eftersom utrymmet för ringa brott var större och rättsväsendet koncentrerade sig bara på den ekonomiska biten.¹⁸⁵ Genom den nya balken skulle synen på miljöbrottsligheten skärpas - med andra ord miljöbrotten skulle få högre straffvärde. Det minskade utrymmet för att bedöma en gärning som ringa har också gjort att balken inneburit en straffskärpning. Till detta kommer även motivuttalanden om att syftet med balken varit att skärpa synen på miljöbrotten, bl.a. höjdes straffmaximum för flera brott, vilket skapade större utrymme för mer varierande straff.¹⁸⁶ Eftersom svensk domstolspraxis är sådan att domstolen, med undantag för vissa brottstyper, utdömer straff, vilka ligger mycket nära straffminimum, får en höjning av straffmaximum ingen större effekt om inte domstolen ändrar sin praxis.

4.4.3 Åtalsprövning

Den 1 september 2003 började en åtalsprövningsregel i 29 kap. 11 § att gälla. Den lyder:

Om en gärning som avses i 4-10 §§ kan föranleda miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Den nya regeln påverkar inte tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet.

Åtalsprövningsregeln infördes efter förslag från Miljöbalkskommittén. Åtal skall bara väckas i de fall där det är särskilt motiverat. Ett av skälen var att det är tveksamt om både uttagande av miljösanktionsavgift och ett eventuellt straff är förenligt med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning. Ett annat skäl var att det i många fall är fullt tillräckligt med sanktionsavgiften, förutsatt att storleken på avgiften är lämpligt avvägd.¹⁸⁷ En för hög avgift och åtal kan ses som en överreaktion från myndigheternas sida och det kan leda till att samarbetet mellan företagen och myndigheten försvåras.

Enligt RÅ:s riktlinjer för hur åtalsprövningen skall användas bör tumregeln vara att inte lagföra om straffvärdet ligger nära gränsen för ringa brottslighet. Vid upprepade eller uppsåtliga överträdelser samt när syftet varit att göra ekonomisk vinst skall åtal väckas. I övrigt kan sägas att miljösanktionsavgift skall påföras i de fall där det är tillräckligt för beivrande av brottet.¹⁸⁸

Under de år som miljösanktionsavgiften har funnits har de till största delen tagits ut för rapporter som lämnats in för sent till myndigheterna eller underlåtenhet att anmäla lokaler där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling (t.ex. frisörsalonger). Dessa överträdelser har till

¹⁸⁵ Karlmark apropå 3/99 s. 8.

¹⁸⁶ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 526.

¹⁸⁷ SOU 2002:50 s. 245f.

¹⁸⁸ RÅ:s Informationsbrev – Miljöbrottsbekämpning Nr 3, 15 oktober 2003, s. 2f.

största delen berott på okunnighet snarare än uppsåt. Överträdelsena har dessutom inte ansetts vara av särskilt allvarlig art. Förseningar upp till 20 dagar har Svea HovR dessutom ansett vara ett ringa brott och därmed inte heller straffbart. Landets miljöåklagare har därefter beslutat att utöka tiden för ringa gärning till en kalendermånad.¹⁸⁹ Om Miljöbalkskommittén får som den vill kommer miljöstraffavgiften helt att ersätta åtal i dessa fall.¹⁹⁰

4.5 Preskription

För miljöbrott gäller samma preskriptionstid som för vanliga brottsbalksbrott, BrB 35 kap. 1 och med att straffen skärpts för miljöbrotten har även preskriptionstiden ökat från två till fem år för miljöfarlig kemikaliehantering och brott mot blankettstraffbuden (29 kap. 3 resp. 8 §§). Den kortaste preskriptionstiden, 2 år, gäller enbart för bristfällig miljöinformation, nedskräpning och brott mot 29 kap. 9 §. För grovt miljöbrott fortsätter preskriptionstiden vara 10 år. Det är bara brottsbalksbrottet grovt spridande av smitta (BrB 13 kap. 7 § 2 st.) som har längre tid. Under tiden januari till september år 2002 var 2,7 % av besluten hos miljöåklagarna avskrivningar p.g.a. preskription.¹⁹¹

Enligt BrB 35 kap. 4 § börjar preskriptionstiden löpa från den dag brottet begicks eller från det datum brottets verkan inträdde. Vad gäller miljöbrott är det inte helt enkelt att fastställa detta datum. Preskriptionstiden börjar aldrig löpa förrän brottet blivit fullbordat och många miljöbrott är pågående, sk. perdurerande brott. Brottet att bedriva en miljöfarlig verksamhet utan att inge anmälan eller söka tillstånd för verksamheten begås så länge verksamheten bedrivs utan tillstånd. Om det krävs en viss effekt för att brottet skall anses vara fullbordat är dessa brott - enligt RB 35 kap. 4 § 1 st. - inte fullbordade förrän effekten inträffat, även om den brottsliga handlingen avslutats vid en tidigare tidpunkt.¹⁹²

Vid underlåtenhetsbrott finns inget handlande att utgå ifrån, men de liknar de perdurerande brotten. Brottets längd bestäms av hur länge situationen varat och inte av hur länge underlåtenheten varat. Det krävs emellertid att situationens varaktighet bestäms av andra kriterier än att den underlåtna handlingen inte företagits. Många underlåtenhetsbrott har så stora likheter med handlingsbrott att de bör hanteras på samma sätt, vid fastställandet av om preskriptionen inträtt eller ej, för att det inte skall bli någon större skillnad mellan brottstyperna.¹⁹³

¹⁸⁹ SOU 2002:50 s. 224f.

¹⁹⁰ SOU 2004:37 s. 58.

¹⁹¹ Statistik från RÅ 2002-10-15, Dnr 2002/1072.

¹⁹² Karlmark (1999) s. 210.

¹⁹³ Karlmark (1999) s. 213f.

4.6 Egen kommentar

Den miljöbrottsliga gärningen är, som jag redogjort för i kapitlet, förknippad med många problematiska egenskaper. Vad som utgör en brottslig gärning kan vara svårt att fastställa eftersom villkoren godkänner en viss grad av miljöpåverkan. Om överträdelsen är att betrakta som ringa faller den utanför balkens tillämpningsområde, om den ligger nära gränsen för ringa brott räcker det med att miljöstraffavgift skall betalas. I framtiden kommer troligtvis den nyligen införda regeln om åtalsprövning helt ersättas av miljöstraffavgift för vissa överträdelser. Jag tycker det är fel att säga att dessa brott kommer att avkriminaliseras, eftersom det är tveksamt om miljöstraffavgiften enbart är en administrativ avgift.

De samlade effekterna av flera verksamheters tillåtna eller ringa utsläpp, kan leda till oönskade resultat. I många kommuner ligger många gånger flera verksamheter tillsammans, inom ett industriområde. När verksamheter, vilka använder samma ämnen, ligger nära varandra är det inte alltid möjligt att urskilja den ansvariga verksamheten. Dessutom kan effekterna komma i ett senare skede, när flera års utsläpp långsamt har kumulerats i marken. Forskningsrön leder till nya insikter. Ämnen, som inte tidigare ansetts vara skadliga omvärderas och ersätts med nya, mindre skadliga produkter. Listorna med farliga ämnen blir allt längre och lagkraven allt strängare. Det gäller att hänga med i utvecklingen.

Bristande kännedom om gällande lagar och regler kan endast i undantagsfall vara ansvarsbefriande. Med tanke på det kunskapskrav, vilket är en av miljöbalkens grundläggande principer, borde rättsvillfarelse ytterst sällan vara något som går att åberopa. Trots det är det förvånansvärt många miljöbrottsåtal som ogillas på den grunden. Lägg därtill att ett medgivande av gärningen verkar vara ett ovanligt starkt bevis för uppsåt. Vid miljöbrott är det oftast eventuellt uppsåt. Det enda som skiljer det eventuella uppsåtet från den medvetna oaktsamheten är ett jakande svar på det hypotetiska provet. Ett erkännande innebär inte, i alla fall inte för mig, detsamma som att den ansvarige skulle ha gjort samma sak igen, om han hade vetat vilken effekt hans handlande hade fått. Ett erkännande likställer inte jag med ett positivt svar på det hypotetiska provet. Vilka preventiva signaler ger domstolarna till allmänheten och verksamhetsutövarna? Kryssa fingrarna bakom ryggen och blåneka så slipper du ett hårt straff, både i det här livet och nästa!

5 Bevisningen

Om inte bevisningen vid miljöbrott är klar och entydig finns en risk för att brott med miljöanknytning inte definieras som miljöbrott, även om de faktiska miljöskadorna, eller riskerna för sådana, är av en omfattning och karaktär som gör att gärningen borde ha givits den beteckningen. Syftet med de rättsliga förändringarna i miljöbalken, nämligen att effektivisera beivrandet av miljöbrott och främja balkens övergripande syfte om att stärka miljöskyddet, samt främja en utveckling i en hållbar riktning riskerar att gå om intet. Bevisfrågan inverkar även på legalitetsaspekten, genom att rättstillämparnas subjektiva värderingar lyfts fram för att fylla i de hål som den bristande bevisningen lämnar.¹⁹⁴

Bevisföringen i miljömål baseras vanligtvis inte på resultat från empiriska undersökningar gällande de direkta eller indirekta miljöeffekter, vilka följer av verksamheten. Av Petterssons undersökta fall togs det vattenprover vid oljeutsläpp i endast ett av fallen.¹⁹⁵ De provtagningar som har gjorts har ofta inte varit till någon hjälp, eftersom det inte funnits några tidigare provtagningar att jämföra med.¹⁹⁶

I kapitlet kommer jag att redogöra för vilka krav som finns på bevisningen, om beviskravet kan skifta beroende på omständigheterna i de enskilda fallen, utredningens omfattning eller på den tilltalades inställning. Jag tar även upp hur bevissäkringen går till och vem som ansvarar för att bevisen kommer fram (bevisbördan).

5.1 Beviskrav

Den vida definitionen av begreppet beviskrav är ett mått på vilken styrka bevisningen måste ha för att ett påstått rättsfaktum skall få läggas till grund för en dom - alltså ett kvalitetsmått. Ekelöf definierade beviskravet som ”den lägsta bevisstyrka som är godtagbar för ifrågavarande rättsfaktum som bevistema”.¹⁹⁷

Det finns inte några absoluta eller slutliga beviskrav i rättegångsbalken vad gäller brottmål. Däremot finns det uttryckliga beviskrav för bl.a. användande av tvångsmedel, t.ex. ”sannolika skäl” för häktning. I såväl svensk som utländsk rätt gäller beviskravet ”bortom rimligt tvivel”, men vilket krav ställer det egentligen på bevisningens styrka? Det avgörande för hur beviskravet skall behandlas i praktiken är inte att RB formulerar beviskravet. Det viktiga är inte själva etiketten ”beviskrav”, utan det viktiga

¹⁹⁴ Pettersson s. 19.

¹⁹⁵ Pettersson s. 30.

¹⁹⁶ Se bl.a. RÅ:s Infobrev Miljöbrottsbekämpning Nr 3 15 oktober 2003 s. 6, Östersunds TR dom 2003-03-28 i mål B 920-01.

¹⁹⁷ Diesen (1994) *Bevisprövning i brottmål* s. 74. (Ekelöf i SvJt 1988 s. 31)

är att ta fram en metod som minimerar risken för en felaktig bedömning från domstolens sida. Risken kan dock inte helt elimineras. För att den enskilde skall skyddas, och för att tilltron till rättsväsendet inte skall undermineras, gäller principen ”in dubio pro reo” - att domstolen vid osäkerhet skall döma till den tilltalades fördel. Principen innebär att det fortfarande finns en risk för att en oskyldig blir dömd, men denna risk är mindre än att en skyldig frias. Beviskravet i brottmål är alltså högt.¹⁹⁸

Många har de jurister varit som suttit på sin kammare för att försöka komma fram till en lösning som minimerar risken för feltolkning när de framlagda bevisen pekar i olika riktning. Skulle de skilda beviskrav som finns också kunna användas som en skala för värdering av enskilda och sammanvägda bevis? Skulle det i så fall vara möjligt att hitta ett lämpligt, praktiskt uttryck för den nivå i skalan, där saken kunde anses vara bevisad? I RB förekommer olika explicit formulerade beviskrav, vilka kan rangordnas i en stigande skala där det första är lägst:¹⁹⁹

Kan misstänkas (RB 23:9).

Anledning förekommer (RB 24:1 lydelse före ändringen år 1989 till det betydligt vagare ”risk” men utan att någon ändring av själva kravet åsyftats).

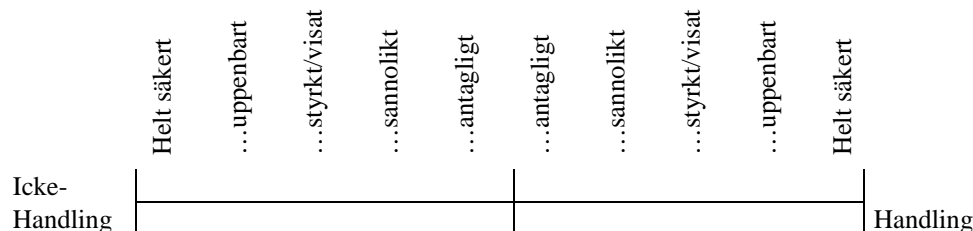
Skäligen misstänkt (RB 24:3 resp. 24:6 st. 2).

Sannolika skäl (RB 24:1 resp. 24:2).

Tillräckliga skäl (RB 23:2).

Bevisat (RB 35:1).

Ekelöfs lösning är att använda samma begrepp som många av domstolarna redan använder för att markera att bevisningen i det enskilda fallet nått upp till beviskravet - ”styrkt”. Termen skall användas som ett normalkrav på bevisningens styrka i både tvistemål och brottmål. Han har en annan rangordningsskala än den i RB. Skalan utgår från mitten. Där är den fullkomliga ovissheten om sannolikheten för existensen av en omständighet föreligger eller inte. Vid ena ändpunkten är det helt säkert att omständigheten existerar. Vid den andra ändpunkten är det helt säkert att den inte existerar. Däremellan finns olika grader av bevisvärden.²⁰⁰



¹⁹⁸ Diesen (1994) s. 75f.

¹⁹⁹ Diesen (1994) s. 76.

²⁰⁰ Ekelöf, Per Olof; *Rättegång IV* s. 56.

Det uppstår dock snabbt problem med denna lösning då ”styrkt” i dispositiva tvistemål kan betyda ”sannolika skäl”, medan det i brottmål kan betyda att det kan hållas för visst, vilket är ett betydligt högre krav.²⁰¹ Ekelöfs lösning har blivit så kritiserad att den inte längre borde användas annat än, som Diesen förespråkar, för att ”uttrycka slutsatsen att bevisen i det aktuella fallet räcker för att uppfylla bevistemat”.²⁰²

5.2 Differentierat beviskrav

Det beviskrav som jag hittills har talat om har handlat om ett ”normalkrav” där någon hänsyn till det enskilda fallet inte har tagits. Det finns de som menar att olika variabler, ex. vis brottets art eller olika rekvisit skulle kunna påverka beviskravets nivå - ju grövre brott målet gäller desto högre är beviskravet eller, med andra ord, att beviskravet sänks vid lindrigare brottslighet. Grunden till denna åtskillnad sägs vara att det är viktigare att ingen oskyldig döms desto strängare straffet är. Det finns däremot inget stöd vare sig i förarbeten, doktrin eller praxis för en sådan åtskillnad. Tvärtom stöder HD-praxis beviskravets konstans.²⁰³

5.2.1 Den tilltalades inställning

En variabel som kan påverka skulle kunna vara den tilltalades inställning. Ett erkännande i brottmål ger inget formellt medgivande för domstolen att bifalla åtalet. Erkännandet är endast ett bevisfaktum bland andra som rätten skall värdera. Domstolen kan inte blankt godta ett medgivande av skuld. Gärningsmannen kan ha haft någon annan anledning till att erkänna brottet än att han drabbats av dåligt samvete. Den tilltalade kanske vill skydda den verkliga gärningsmannen. Han kan ha missförstått åklagarens gärningspåstående eller så tycker han helt enkelt att ett erkännande är ett sätt att få slut på den obehaglig situation, som en rättegång innebär.²⁰⁴

Det kan vara mindre allvarligt att döma någon som erkänt t.ex. snatteri, i vart fall vid jämförelse av ett förnekat mord. Det finns de som ser kombinationen lindrig brottslighet och erkännande som en öppning för möjligheten att sänka beviskravet.²⁰⁵ Resultat från Petterssons undersökningar visar en tendens att det främst är när den tilltalade erkänner den brottsliga handlingen som han döms för uppsåtligt brott. Om han istället förnekar uppsåtet definieras den brottsliga handlingen som annat än ett uppsåtsbrott.²⁰⁶ Ekelöf menar att ingen bör fällas mot sitt nekande om det inte finns mycket stark bevisning som talar för den tilltalades skuld.²⁰⁷

²⁰¹ Ekelöf IV s. 56-62 och 116f.

²⁰² Diesen (1994) s. 77.

²⁰³ Diesen (1994) s. 85 om rättsfallet NJA 1990 s. 555.

²⁰⁴ Ekelöf IV s. 53f.

²⁰⁵ Diesen (1994) s. 84 samt not 4.

²⁰⁶ Pettersson s. 33 och art V s. 11.

²⁰⁷ Ekelöf IV s. 118.

5.2.2 Utredningens omfattning

Eftersom brottsutredningens omfattning beror på flera av de ovan nämnda faktorerna (grovhet, den tilltalades inställning och brottets komplexitet) skulle det vara möjligt att hävda att beviskravets nivå beror på utredningens omfattning. Det är snarare så att det är kraven på utredningen som varierar beroende på olika faktorer, medan beviskravet är konstant. Det som möjligen skulle kunna hävdas är att beviskravet är konstant oavsett brottmålets typ och karaktär, men att det kan variera mellan olika rekvisit.²⁰⁸ Ekelöf menar att beviskraven i dessa fall inte har ställts lägre, utan att bevisningens kvalitet, eller robusthet, gör att det inte existerar någon ytterligare bevisning som skulle kunna påverka bevisvärdet.²⁰⁹

Författarna till Miljöbalkskommentaren menar att beviskravet kan variera i olika sammanhang. När miljöriskerna är mycket påtagliga kan en fullständig utredning om vidtagna eller avsedda försiktighetsmått krävas, medan det i mindre allvarliga fall går att nöja sig med en viss sannolikhet för detta.²¹⁰ I praxis kan det flexibla synsättet på beviskravet märkas, vilket hör samman med vad som skall anses vara processens primära funktion. Vid en individuell konflikt, där processens syfte är reparation, kan det vara bättre att använda flexibla, partsanpassade beviskrav. I andra fall, där syftet är mer inriktat på handlingsdirigering med prevention som syfte, kan det vara mer lämpligt att använda de objektiva beviskraven. Handlingsdirigering med prevention som syfte är ämnat även för andra än svaranden.²¹¹

5.2.3 Bevvissäkring

En snabb bevissäkring är av yttersta vikt när det gäller miljöbrottslighet. Dels kan det vara svårt att i efterhand koppla samman ett utsläpp eller avfall med en specifik verksamhet, dels är det viktigt att saneringsarbetet kan påbörjas så snabbt som möjligt. Det förekommer att tillsynsmyndigheterna förstör bevis när de påträffas under ett tillsynsbesök för att förhindra fortsatt spridning.²¹²

Det är svårt att härleda skadliga miljöeffekter till en specifik gärning. Svårigheten kan även finnas i att i efterhand skilja mellan miljöskador som uppstått efter enstaka händelser eller efter att olika, i sig ofarliga utsläpp, ackumulerats.²¹³ Ett belysande exempel kommer från Östersunds tingsrätt. A stod åtalad för att ha släppt ut 30 m³ flytgödsel ner i ett dike, vilket ledde till att A:s granne inte vågade dricka sitt brunnsvatten. Vattenprover visade

²⁰⁸ Diesen (1994) s. 84.

²⁰⁹ Ekelöf IV s. 117f.

²¹⁰ Bengtsson m.fl. s. 2:6f. Jfr Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 210.

²¹¹ se Diesen i Juridisk Tidskrift 1998-99 s. 1002f.

²¹² Magnusson s. 9.

²¹³ Karlmark (1999) s. 209-217.

att brunnen hade höga halter av bakterier, aluminium och nitrit. TR konstaterade att djurhållning förekommit i området under många år. De prover som tagits från brunnen kunde inte med säkerhet härledas till utsläppet, eftersom det inte tidigare tagits några prover på brunnsvattnet.²¹⁴

Bevisningen i miljöbrott är ofta av teknisk art. För att tagna prover inte skall kunna ifrågasättas i domstol krävs att de håller för en rättslig prövning. I dagsläget är det främst polisens utredare som hämtar in bevisen. I andra fall har polisen bara materialet som tillsynsmyndigheten har samlat in under sina tillsynsbesök att gå på. De håller inte alltid i rättegången, eftersom de kan ifrågasättas, både vad gäller tidpunkten för provtagningen samt tillvägagångssättet. Det krävs gedigna kunskaper om hur olika ämnen beter sig, t.ex. att kemikalier ofta skiktat sig, eller reagerar olika i olika temperaturer och gentemot olika material. Ett prov som förvarats i rumstemperatur och i en plastburk kan vara värdelöst som bevisning, om det reagerar mot ämnen i plasten och kräver kylhållning för att inte ändra egenskaper.²¹⁵

Myndigheterna får inte förelägga någon som är misstänkt för brott, att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser. Det skulle strida mot rätten att vara passiv, vilken ingår i kravet på en rättvis rättegång enligt EMRK art. 6. De utredningar, provtagningar och rapporter som företagen redan har lämnat in till tillsynsmyndigheten får däremot användas som bevisning. De uppgifterna bygger inte på en uppgiftsskyldighet som uppkommit sedan misstanke om brott uppstått.²¹⁶

För att förbättra polisens kunskaper om bevissäkring har tolv kriminaltekniker i landet genomgått en utbildning i Rikspolisstyrelsens regi. Projektet Metodutveckling och bevissäkring vid miljöbrott drevs som ett pilotprojekt på SKL. De deltagande kriminalteknikerna fick utbildning i bl.a. ekologi, provtagning i mark och vatten samt säkerhetsaspekter vid provtagning. De fick även ta med sig varsin provtagningsutrustning från SKL. Det är meningen att kursen skall bli en vidareutbildning för polisen. I projektet ingick även Tillsyn och brott, en fempoängs distanskurs för polis, åklagare och miljöinspektörer. Det är inte meningen att inspektörerna skall börja med bevissäkring istället för polisen, men genom utbildningen kan de ändra sina rutiner vid tillsynsbesök så att de kan bli en del av bevisningen.²¹⁷

5.3 Bevisbörda och bevislättnad

I 2 kap. 1 § 1 st. anges att bevisbördan, att verksamheten bedrivs på ett sätt som inte medför olägenheter för människors hälsa eller miljön, ligger på

²¹⁴ Östersunds TR dom 2003-03-28 i mål B 920-01; ur RÅ:s Informationsbrev Miljöbrottsbekämpning Nr 3, 15 oktober 2003, s. 6.

²¹⁵ Magnusson s. 8.

²¹⁶ SOU 2004:37 s. 294 och s. 308.

²¹⁷ Magnusson s. 8f.

verksamhetsutövaren. Det gäller vid verksamhetens tillstånds- och villkorsprövning samt vid tillsyn. Däremot gäller de vanliga bevisreglerna vid frågor om skadeståndsskyldighet och påstådd brottslighet. Förutom att den skadelidande har bättre möjligheter att säkra och leda i bevis vilka skador han lidit än vad det är för verksamhetsutövaren att visa vilka troliga skador dennes verksamhet skulle kunna vara orsak till. Även om reglerna i 2 kap. formulerats som mycket försiktiga beviskrav ("kan antas" 3 §, "kan anses" 7-8 §§ och "kan befaras" 6 §, 9 §) blir de i verkligheten höga eftersom utövaren skall visa att omständigheten inte föreligger. Lindblom menar att beviskravet då hamnar på ungefär den nivå som Ekelöf betecknar som "styrkt" (se vidare ovan 5.1) även om det kan förekomma omständigheter som skulle kunna lindra beviskraven.²¹⁸

Miljöbalkens lagtext har inte inneburit några nyheter i bevishänseende, men kan ändå sägas innefatta en skärpning för utövaren av miljöfarlig verksamhet. Enligt Lindboms artikel prutas bevislättnaderna i vissa fall ända ner till en tillämpning av överviktsprincipen. Han menar att prutandet inte bara gäller orsakssambanden utan även andra, vanliga bevisbörde- och beviskravsfaktorer, t.ex. frågorna om vem som har bevismaterialet inom sin maktfär, vem som har de bästa möjligheterna att säkra bevisning och vem som har de bästa utredningsresurserna. Detta leder till att bevisbördan och beviskraven varierar beroende på parterna i det enskilda fallet - till skillnad från den gängse uppfattningen, att bedömningen skall göras utifrån ett objektivt synsätt.²¹⁹

Pettersson är inne på samma linje. Hon anser att beviskravet handlar om värdeomdömen. I de straffrättsliga bestämmelserna på miljöområdet är problemet bristen på tydlighet i brottsbeskrivningar och brottsbenämningar, framförallt i de fall någon överträder förbud eller föreskrift. När utformandet av den materiella straffrätten på miljöområdet saknar en tillräckligt skarp avgränsning tenderar också bevisföringen att bli otydlig. Om problem och oenighet infinner sig redan i stegen innan bevisföringen blir aktuell, följer inte bara problem med att finna tillräckliga bevis utan också problem i frågan om innebörden i vad som skall bevisas.²²⁰

²¹⁸ Lindblom, Per Henrik: *In dubio pro natura*, ur Juridisk Tidskrift 2000/01, häfte 4, s. 832.

²¹⁹ Lindblom, s. 827.

²²⁰ Pettersson s. 18.

5.3.1 Miljöskademål

Bevisningens utgångspunkt i miljöskademål skiljer sig från miljöbrottsmålen. Här är det istället den skadelidande skall bevisa miljöstörning och skada samt det kausala sambandet dem emellan, liksom mellan störningen och den miljöfarliga verksamheten. Beviskravet utgår från att bevistemata (slutligt relevanta rättsfakta) skall styrkas. Bevislättnader förekommer, främst vad gäller orsakssambandet mellan störning och skada (jfr NJA II 1986 s.133f och s.121). Enligt 32 kap. 3 § 3 st. skall det vara övervägande sannolikt för att det kausala sambandet skall anses vara uppfyllt. Bestämmelsen motsvarar den tidigare 3 § 3 st. Miljöskadelagen. I förarbetena till miljöbalken sägs att i den mån kunskap om sambandet mellan verksamheten och olägenheten saknas, men det finns skäl att anta att sådant samband finns, bör denna kunskapsbrist (d.v.s. brist på bevisning) inte frita verksamhetsutövaren från sin skyldighet att vidta de försiktighetsåtgärder som kan krävas. Det leder till att bevisbördan kastas om så att det blir den som vidtagit åtgärden som skall visa att den inte lett till någon olägenhet.²²¹

5.4 Egen kommentar

Det grundläggande kravet på bevisningen i ett brottmål är att domstolen, med hjälp av det, kan fastställa, bortom rimligt tvivel, att den tilltalade har gjort sig skyldig till det aktuella brottet. Jag tror varken det går att fastställa någon kvalitativ, eller någon kvantitativ, gräns för när beviskravet skall anses vara uppfyllt. Ju högre riskerna för allvarliga olyckor/skador är desto högre krav borde det gå att ställa på förebyggande åtgärder. Den enskildes rättssäkerhet får aldrig äventyras. En snabbare skall inte kunna fällas på tvivelaktiga grunder bara för att snatteri anses vara ett lindrigt brott. Jag kan hålla med om att det är allvarligare om en oskyldig döms för mord än för snatteri, men å andra sidan är risken större för att fler döms felaktigt för snatteri än för mord, och det i sin tur leder till att gemene man mister sin tilltro till rättsväsendet eftersom sannolikheten för att bli felaktigt dömd ökat.

Företagen hjälper till med egna utredningar vid bestämmandet av villkoren. I framtiden kan de få en större roll vid utredningen av den egna brottsligheten. Utredningarnas bevisvärde måste därför kritiskt granskas, eftersom de bygger på företagets egenkontroll. Eftersom en del av certifieringsarbetet av en verksamhet består i att göra riskbedömningar och åtgärdsplaner, innan någon olycka har inträffat, skulle dessa utredningar kunna användas som bevis mot företaget vid en brottmålsförhandling - EMAS- eller ISO-certifierade företagen skulle då kunna få en nackdel gentemot ocertifierade företag. Sannolikheten för en fällande dom ökar när

²²¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 210

bevisläget förbättras, enligt principen in dubio pro reo. Denna konsekvens synes vara paradoxal eftersom certifieringen visar på att företaget är engagerat och villiga att ta sitt miljöansvar. För ocertifierade företag måste i slutänden domstolen avgöra vilka risker som förelåg och hur stor sannolikheten var för riskernas förverkligande. Till skillnad från företagen har de svårare att ta reda på alla relevanta faktorer. Dessutom har domstolen inte någon kompetens på området för att till fullo kunna ta till sig all information.

6 Ansvarsfördelning

Enligt svensk straffrätt kan endast fysiska personer straffas för en brottslig gärning - med undantag för reglerna om företagsbot. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra vilken fysisk person som begått handlingen och vem som skall bära det straffrättsliga ansvaret för en överträdelse som begåtts inom ramen för en juridisk person. Varje person kan bara straffas för den gärning han haft uppsåt till (täckningsprincipen). Har flera personer varit inblandade behöver var och ens beteende inte ha varit så oaktsamt att någons gärning kan leda till straffansvar, även om den sammantagna effekten orsakat en miljövidrig händelse.²²²

I detta kapitel redogör jag för vad som ingår i begreppet verksamhet, vem som kan anses vara ansvarig för verksamheten, hur ansvarsfördelningen ser ut i olika företagsformer samt hur det kan överföras genom delegation och avtal.

6.1 Verksamhet

Vad som menas med det allmänt formulerade begreppet ”verksamhet” är oklart. En möjlig tolkning är alla företeelser som omfattas av den allmänt formulerade målsättningen i MB 1 kap. 1 §, d.v.s. alla slags åtgärder och verksamheter som ryms inom balkens intresseområde omfattas.²²³

Lagrådet ställde sig starkt kritiska till balkens vaga definitioner av begreppen ”verksamhet” och ”åtgärd”. De förstod visserligen svårigheterna med att definiera termer som skulle kunna vara generellt giltiga för hela balkens tillämpningsområde, men de önskade ändå se att åtminstone åtgärdsbegreppet fick någon stadga och begränsning. De ansåg att den begränsning som finns i 2 kap. 8 § inte vägde upp de nackdelar som en tillämpning av en vagt formulerad lagtext skulle innebära. Inte heller av rättssäkerhetsskäl var det försvarligt. Lagrådet formulerade ett förslag till begränsning av åtgärdsbegreppet, men det togs inte in i lagtexten.²²⁴

Darpö menar, i sin doktorsavhandling, att formuleringen av uttrycket ”verksamhet” i balkens första och andra kapitel leder till att den användning uttrycket har i balkens övriga kapitel förlorat i betydelse. Ryms verksamheten eller åtgärden inom 1 kap. 1 § 2 st. spelar det mindre roll om verksamheten skall hänföras till 9 kap. om miljöfarlig verksamhet eller till 11 kap. om vattenverksamhet.²²⁵ Däremot menar han att ansvaret för miljöbrott skulle kunna kopplas till efterbehandlingsansvaret enligt kap. 10. Den som kan ställas till ansvar enligt dessa regler borde också kunna ställas

²²² SOU 2002:50 s. 222 och Karlmark 1999 s. 16.

²²³ Jfr Lagrådets yttrande i Prop. 1997/98:45 Del 2 s.456 (Bilaga 1) och Darpö s. 64.

²²⁴ Lagrådets yttrande i Prop. 1997/98:45 Del 2 s.455f (Bilaga 1).

²²⁵ Darpö s. 57. Se även Bengtsson m.fl. s. 1:5.

till svars för själva brottet. Undantag kan behöva göras t.ex. för de fall där efterbehandlingsansvaret drabbar den som övertagit en verksamhet och överträdelsen inte längre pågår. Ansvarig för efterbehandling och undersökning av förorenade områden är enligt 10 kap. 2 § i första hand ”verksamhetsutövaren”. Vem som avses definieras som ”den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen.”

Vad gäller ”verksamheten” enligt 10 kap. bör begreppet inbegripa hela den industriella verksamheten, så som den anges i verksamhetstillståndet, inte bara den skadegörande delen.²²⁶ Detta stöds även av den s.k. Sevesolagen.²²⁷ Lagen bygger på EU:s sk. Sevesodirektiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. ”Verksamhet” samt ”verksamhetsutövare” ges i Sevesolagen 2 § följande definition:

”Verksamhet: hela det område som står under en verksamhetsutövares ledning eller kontroll eller flera verksamhetsutövares gemensamma ledning eller kontroll och där det finns farliga ämnen vid en eller flera anläggningar, inbegripet såväl det geografiska området som gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter.”

”Verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift. Om flera verksamheter med en gemensam ägare är samlokaliserade, skall dessa anses som en enda verksamhet och den gemensamma ägaren som verksamhetsutövare.”

Reglerna om att verksamhetsutövaren skall vara ansvarig överensstämmer även med principen att förorenaren skall betala, PPP (se ovan 2.4.6).

6.2 För verksamheten ansvarig

Huvudregeln är att det är verksamhetsutövaren, eller den som är ställföreträdare för den juridiska personen, som bär det straffrättsliga ansvaret för verksamheten.²²⁸ I förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll²²⁹ 4 § ställs kravet på att det för varje verksamhet skall finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt MB, dess följdföreskrifter samt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll. Inom miljörätten kan det vara mycket svårt att finna fram till den person som kan ställas till ansvar för det inträffade. Ansvarsfördelningen kan vara oklar utan att det går att lasta någon för brister i delegationen.

²²⁶ Darpö s. 57.

²²⁷ Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

²²⁸ Bjällås-Rahmn *Miljöskyddslagen – Handbok i miljö rätt* s.188.

²²⁹ Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

6.2.1 Näringsverksamhet

Det är bara de som har den faktiska och rättsliga möjligheten att följa de krav och förelägganden, vilka myndigheterna föreskrivit, som kan sägas vara verksamhetsutövare. Därför blir ansvarighetsfrågan vid överträdelser av enskilda personer inget problem att lösa. Vårre blir det att avgöra vem, inom en näringsverksamhet, som kan ställas till ansvar.²³⁰ Hur ansvaret fördelas inom företaget varierar beroende på vilken typ av bolag det rör sig om. Näringsverksamheter som bedrivs i form av juridiska personer är: handelsbolag (HB), kommanditbolag (KB) och aktiebolag (AB), medan en enskild firma är knuten till en privatperson.

6.2.1.1 Enskild firma, handels- samt kommanditbolag

Den enklaste formen att bedriva näringsverksamhet i är enskild firma. Här finns inget krav på registrering hos Patent- och registreringsverket. En enskild firma är ingen juridisk person, vilket innebär att näringsidkaren personligen svarar för de avtal han ingått, oavsett om han handlat i firmans namn eller som privatperson. Firmans förmögenhet är inte skild från näringsidkarens privata tillgångar.

I ett HB är det två eller flera personer, vilka gemensamt bedriver och svarar för näringsverksamheten. Bolaget måste registreras hos Patent- och registreringsverket. Inom bolaget gäller HBL²³¹ om förhållandet mellan bolagsmännen och tredje man samt bolagsmännens inbördes rättigheter och skyldigheter. Detsamma gäller bolagsmännens rätt att företräda bolaget utåt. Lagen är dispositiv.

Ett KB är ett handelsbolag i vilket en eller flera av bolagsmännens ansvar är begränsat. HBL ger vägledning när ansvaret för en viss del av verksamheten ska fastställas.

6.2.1.2 Aktiebolag

Aktiebolaget skiljer sig från de övriga formerna av bolag genom att ingen av bolagsmännen, eller aktieägarna, behöver ansvara personligen. Det är företaget själv med sitt kapital som ansvarar för verksamheten. Aktieägarna riskerar endast förlora sitt aktiekapital. I ett AB är VD:n ansvarig för den löpande förvaltningen, enligt de anvisningar styrelsen ger. Styrelsen är bolagets högsta beslutande organ och är ytterst ansvarig för verksamheten.

En viss ansvarsfördelning kan förekomma inom styrelsen. Alla ledamöter är dock ansvariga för att arbetet har organiserats på ett tillfredsställande sätt. En ansvarsfördelning utesluter inte ansvar för övriga ledamöter vid vetskaper

²³⁰ Bjällås-Rahmn s. 178.

²³¹ Lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

eller misstanke. Det straffrättsliga ansvaret för företagets verksamhet bärs vanligen av VD:n om inte denne har delegerat ansvaret.

6.2.1.3 Kommunal verksamhet

Utgångspunkten för kommunal verksamhet är att straffansvaret hänger samman med beslutsmakten. Det betyder att ledamöterna är ansvariga för beslut som de tagit inom sin nämnd. Till skillnad från aktiebolagets VD har det inte givits några särskilda befogenheter eller skyldigheter för kommunalrådet i lag. Därför kan han inte ställas till ansvar annat än för beslut som tagits i den nämnd han själv tillhör. Nämnderna kan delegera sina arbetsuppgifter, KomL 6 kap 33-38 §§. Beslut som tas efter delegation ska anmälas till nämnden.²³²

6.2.2 Flera verksamhetsutövare

Definitionen av verksamhetsutövaren leder normalt inte till några större problem när ansvarsfördelningen skall avgöras i det företag som faktiskt bedriver verksamheten. Det blir betydligt svårare när flera personer, såväl fysiska som juridiska, är inblandade i en verksamhet. Inte heller i denna fråga ger miljöbalken, eller dess förarbeten, någon klar vägledning. Vissa slutsatser skulle kunna dras med hjälp av den praxis, som utvecklades under ML:s tid, vad gäller flera aktörer eller intressenter. I ML fanns det inte heller någon klar definition på vem som kunde betraktas som verksamhetsutövare när det var flera parter inblandade. Problemet berördes på ett mer allmänt plan. Villkoren sades gälla mot den som utövar verksamheten, i allmänhet tillståndshavaren, men det kunde ofta vara svårt att avgöra vem som skulle stå för skyddsåtgärderna – speciellt om verksamheten upphört.²³³ Koncessionsnämndens avgöranden i dessa ärenden var anpassade till det konkreta fallet och följde inte alltid de gängse civilrättsliga reglerna på området. I besluten gick det ändå att urskilja två typsituationer där den ena berörde rent bolagsrättsliga situationer och den andra handlade om när flera aktörer var inblandade.²³⁴

6.2.2.1 Ansvarsövertärelse genom avtal

Ansvaret kan överlåtas genom avtal, exempelvis mellan ägaren och brukaren av en köldanläggning eller mellan olika företag inom ett byggprojekt. KN menade i flera avgöranden att ansvaret hängde ihop med den faktiska möjligheten att ingripa. I fall där det fanns en beställare, eller en huvudansvarig, och flera underentreprenörer, vilka själva utförde arbetet, har KN avvisat krav som riktades mot den huvudansvariga. Den rätte adressaten var i dessa fall den entreprenör som faktiskt utförde arbetet. Det var då ”man kunde se i vilken utsträckning som den berörda fastigheten

²³² Ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän se Karlmark (1999) s. 25ff

²³³ Bjällås-Rahmn s. 177.

²³⁴ Darpö s. 65.

skulle nyttjas och först då skulle det finnas en adressat som hade faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma kraven”.²³⁵

Svea Hovrätt har i ett rättsfall (RH 1999:85) kommit fram till samma slutsats. Problemet med flera beställare/entreprenörer behandlade de på samma sätt som en delegation. Ärendet gällde ett arbetsmiljöbrott. Företaget A ”delegerade” hela fastighetsförvaltningen till företaget B, som skulle genomföra visst reparationsarbete på fastigheten. Sedan det upptäckts att det inte upprättats någon arbetsmiljöplan uppstod frågan om ansvaret för detta vilade på företag A eller B. Åtal väcktes mot VD:n för A. Svea HovR ville inte underkänna delegationen till B enbart på den grunden att B var utomstående. Domstolen kom fram till att delegation kan ske till ett utomstående företag om alla de krav som ställs på en giltig delegation är uppfyllda.(se vidare om delegation 6.3.1). Om det delegerande företaget misstänker att den delegerade inte sköter sig måste det ingripa, eventuellt säga upp avtalet och om möjligt förhindra att en lagöverträdelse sker.²³⁶

I ett avtal med en underentreprenör kan en skyldighet skrivas in för denne att när som helst låta sig kontrolleras av beställaren. En annan skyldighet som kan skrivas in i avtalet är att underentreprenören är skyldig att vid vite följa gällande miljöregler och en möjlighet för beställaren att omedelbart säga upp kontraktet om skyldigheten inte följs.²³⁷

6.2.2.2 Moderbolags ansvar för dotterbolag

Den mer bolagsrättsliga problematiken, exempelvis moderbolags ansvar för dotterbolag belyste KN bara i ett fåtal avgöranden. Generellt sett blev moderbolaget ansvarigt om det haft ett bestämmande inflytande över verksamheten i dotterbolaget.²³⁸ Om både moderbolaget och dotterbolaget hade ansökt om tillstånd för en och samma verksamhet godtog KN inte någon uppdelning, utan meddelade tillståndet till dotterbolaget. Däremot godtogs uppdelningen om verksamheten hade bedrivits på en plats av två företag. Vid de tillfällena var det svårt skilja det ena företagets ansvar från det andra.²³⁹

Miljödomstolen i Stockholm har i ett tillståndsärende ansett att ett moderbolag varit verksamhetsutövare och därmed ansvarigt för verksamhet som drivits av ett helägt dotterbolag, i vilket moderbolaget ägt fastigheten samt varit innehavare av samtliga tillstånd. Beslutet grundade sig på definitionerna i Sevesolagen (se ovan 6.1).²⁴⁰

²³⁵ Darpö s. 66.

²³⁶ Karlmark i Ny Juridik 2:2001 s. 14f.

²³⁷ Karlmark i Ny Juridik 2:2001 s. 15.

²³⁸ Jareborg (2001) s. 149.

²³⁹ Darpö s. 66.

²⁴⁰ Miljödomstolen i Stockholms dom 1999-06-11 i mål M 115-99, Darpö s. 68.

6.3 Ansvarsgenombrott

Diskussionen om vem som kan anses vara verksamhetsutövare bör skiljas från frågan om ansvarsgenombrott. Den senare frågan berör de tillfällen när det redan finns en verksamhetsutövare (fysisk eller juridisk) som kan ställas till ansvar, men då ansvaret kan ledas vidare till en bakomliggande intressent som borde träda in i dennes ställe. Saken diskuterades i förarbetena till MB men Lagrådet tyckte att frågor om ansvarsgenombrott borde behandlas i ett större aktiebolagsrättsligt sammanhang av Aktiebolagskommittén, vilket också gjordes.²⁴¹ Kommittén har presenterat sitt förslag och där konstateras att övervägande skäl talar emot att införa en generell regel om ansvarsgenombrott. Däremot kan det vara motiverat med en sådan regel i speciallagstiftningen, exempelvis i miljöbalken.²⁴²

6.3.1 Delegation

En korrekt genomförd delegation hindrar inte att ledningen därefter kan göras ansvarig för lagöverträdelser, i fall där de själva avsiktligt har begått dessa. Det föreligger en skyldighet för den som delegerat att ingripa om han insett eller borde ha insett att den delegerade inte skött sina åtaganden på ett korrekt sätt. Den delegerande kan göras ansvarig för sin underlåtenhet att ingripa. Han kan t.o.m. vara skyldig att ingripa redan vid misstanke. En delegation garanterar därför inte företagaren eller ledningen från alla straffrättsliga konsekvenser bara för att den är giltig.²⁴³

För att ett beslut om delegation ska anses ha tagits i behörig ordning måste den leva upp till fyra kriterier:²⁴⁴

1. Det skall finnas ett behov som skall vara klart och otvetydigt. Inom vissa företag är verksamhetens omfattning så vidsträckt att ledningens arbetsuppgifter måste fördelas (delegeras). Det kan vara fallet om det inte finns några praktiska möjligheter att övervaka hela verksamheten, som när den bedrivs på flera orter eller om företagaren är engagerad i flera företag. Det är då inte bara de praktiska arbetsuppgifterna utan även straffansvaret som delegeras, till exempel till en platschef. En ansvarsbefriande delegation måste leva upp till alla de angivna förutsättningarna. Det kan också vara så att verksamheten är sådan att företagsledningens kunskaper eller erfarenheter är otillräckliga för att täcka alla områden.

2. Den delegerade, exempelvis en platschef eller en förman, måste ha en självständig ställning gentemot den delegerande. Han måste få tillräckliga befogenheter och ekonomiska/materiella resurser för att kunna utföra det som visar sig vara nödvändigt för att sköta de arbetsuppgifter han har

²⁴¹ Lagrådets yttrande Prop. 1997/98:45 Del 2 (bilaga 1) s. 473f

²⁴² SOU 2001:1 *Ny aktiebolagslag* s. 291f och 424.

²⁴³ Karlmark (1999) s. 44.

²⁴⁴ Karlmark (1999) s. 30ff.

delegerats. Han måste rent faktiskt ha inflytande över sitt område. Det kan t.ex. vara svårt att få en miljöansvarig på företaget ansvarig för att gränsvärden i tillståndet överskridits, om det skulle krävas stora investeringar från företags sida för att förbättra utsläppen.²⁴⁵

3. Ledningen, eller den som delegerar, ska se till att de som delegeras är kompetenta, pålitliga och omdömesgilla samt att de anställda har den utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet som krävs för att kunna fullgöra arbetsuppgifterna och kompetent nog att kunna leda verksamheten på det delegerade området.

4. Det måste klart och tydligt framgå av delegationen vem som bär ansvaret i olika situationer. Den som övertar ansvaret måste informeras om hela innebörden av delegationen. Har han inte förstått hela sammanhanget anses inte någon giltig delegation ha skett.

6.4 Egen kommentar

Frågan om ansvarsfördelning inom och mellan företag måste besvaras för att någon skall kunna pekats ut som gärningsman. Hittas ingen kan ingen heller ställas till ansvar för den inträffade händelsen. I mindre verksamheter kan företagsledaren, gärningsmannen och den ansvarige vara samme person. I större verksamheter är fördelningen oftast annorlunda. Vid utsläpp från större industrier kan det i slutänden bli den skiftförman, som arbetade vid tillfället, vilken hålls ansvarig. På båda de stora petrokemiföretag jag har arbetat på har anställda fått stå till svars för utsläppolyckor. Trots att straffen slutat vid villkorliga domar upplevs de ändå som allt för stränga mot de enskilda förmännen. Enbart risken att bli fälld upplevs som orättvis av de anställda.

Miljöpolis Thomas Lundell hade en intressant fundering. Han undrade om företagen på något sätt kompenserar de anställda som blir dömda för miljöbrott.²⁴⁶ Det är en fråga som varken han eller jag lär få något svar på, om vi inte byter yrkesinriktning.

²⁴⁵ Bjällås-Rahmn s.189.

²⁴⁶ Thomas Lundell 2004-03-15.

7 Personligt ansvar

Nu är det klarlagt vem som kan ställas till ansvar för brottet. För att den ansvarige skall kunna fällas måste han kunna lastas för brottet. I motsats till de flesta brottsbalksbrott utgår straffansvar för brott mot MB 29 kap. (undantaget 1 och 2 §§) både för uppsåtliga och oaktsamma handlingar från samma bestämmelser och med samma straffskala. Ett brott som skett med uppsåt anses ha betydligt högre straffvärde än motsvarande, oaktsamma handlande. Skillnaden mellan de olika formerna av skuld skall istället komma till uttryck vid straffmätning och påföljdsval. Vissa omständigheter kan göra att gärningen bedöms vara av så allvarlig art att fängelse bör följa, även om det inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Exempel på vad som i motiven kallas artbrott är bl.a. att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier och att uppsåtligen göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull.²⁴⁷

De två grundformerna för skuld är uppsåt (dolus) och vållande/oaktsamhet (culpa). Det görs en åtskillnad mellan uppsåt beträffande effekt och uppsåt beträffande gärningsmoment. Med effekt menas att gärningen skall medföra ett visst yttre resultat, vanligtvis skada eller en konkret fara. Gärningsmoment förstås som omständigheter av faktisk eller rättslig natur, vilka måste föreligga för att de objektiva rekvisiten i ett straffbud skall vara uppfyllda. Uppsåt beträffande effekt kan delas in i tre undergrupper: direkt uppsåt, indirekt uppsåt och eventuellt uppsåt. Vållande kan delas in i två undergrupper: medveten oaktsamhet och omedveten oaktsamhet. Den största svårigheten ligger i gränsdragningen mellan eventuellt uppsåt och medveten oaktsamhet. Alla de förhållanden som är objektiva brottsrekvisit skall omfattas av det subjektiva rekvisitet uppsåt; d.v.s. vara täckta av uppsåt. Denna princip kallas även för täckningsprincipen.²⁴⁸

I detta kapitel tänker jag kort gå igenom de olika ansvarsformerna samt redogöra för svårigheterna med att bestämma var gränsen går mellan dem. Doktrinen har visat på flera förslag med att lösa problemet med att bevisa gärningsmannens skuld. Jag kommer att ta upp några av dessa förslag.

7.1 Uppsåt

Miljöbrott begås, i första hand, inte för att skada miljön. De flesta överträdelser mot miljörättsliga bestämmelser begås för att minska på utgifterna, öka en vinst eller slippa besväret med att göra sig av med miljöfarligt avfall på ett korrekt sätt. Den som bryter mot reglerna har gjort en avvägning mellan kostnaderna för ett eventuellt straff och vinsten av att inte följa reglerna. Erfarenheten ger att en sådan gärningsman är mer känslig

²⁴⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 528.

²⁴⁸ Cavallin, Samuel *Skuld* s. 218.

för det sociala trycket och, framförallt, mer känslig för det rättsliga efterspelet.²⁴⁹

Någon lagstiftning om vad som utgör uppsåt finns inte. Betydelsen formulerades i den rättsvetenskapliga litteraturen i slutet av 1800-talet och har därefter utvecklats genom rättspraxis. Utgångspunkten är gärningsmannens personliga uppfattning. Därför finns ett grundkrav på att gärningsmannen är av tillräcklig grad medveten om sitt handlande eller underlåtenhet. Däremot behöver han inte inse att det han gör är straffbart. Eftersom det knappast går att bevisa hur gärningsmannen tänkt borde domstolarna ha gemene mans beteende som utgångspunkt när de ska bedöma uppsåtet.²⁵⁰

7.1.1 Uppsåt beträffande effekt

Jag har tidigare nämnt att det finns tre former av uppsåt: direkt, indirekt samt eventuellt uppsåt. De olika uppsåtsformerna skiljer sig åt på så sätt att gärningsföljden vid *direkt uppsåt* är densamma som avsikten med gärningen, antingen som det slutgiltiga syftet eller som ett nödvändigt genomgångsled. Vad som krävs är att en medveten, kontrollerad gärning utförs ”för att” effekten skall inträffa (insikt). Däremot behöver gärningsmannen inte värdera sitt agerande som positivt (annat än som medel till ett mål). Han behöver inte heller tycka om att utföra gärningen. Vid *indirekt uppsåt* har gärningsmannen visshet om att gärningsföljden är en nödvändig bieffekt, en praktiskt taget oundviklig följd av handlandet/underlåtenheten eller på något annat sätt vara oundvikligen förknippat med gärningens syfte. Följden är inte syftet med gärningen, men gärningsmannen är likgiltig inför konsekvensen.²⁵¹

Den tredje formen av uppsåt är det *eventuella uppsåtet*. Då har gärningsmannen insikt om risken för effekten, men han tror inte att den kommer inträffa. Om den hypotetiska frågan ”Skulle han ha gjort likadant om han hade varit säker på att effekten inträffat?” besvaras jakande, är det eventuella uppsåtet uppfyllt. Blir svaret ”nej” är det istället frågan om en medveten oaktsamhet. Det hypotetiska provet avgörs av hur gärningsmannen tänkte vid gärningstillfället och inte vad han skulle ha gjort vid närmare eftertanke.²⁵²

Vid bedömningen av direkt eller indirekt uppsåt, saknar det i princip betydelse hur sannolikt gärningsmannen trodde det var för effekten att inträda. Det räcker med att han ansett effektens inträde vara praktiskt möjlig. Däremot påverkar sannolikheten för det brottsliga resultatet utfallet av det hypotetiska provet vid eventuellt uppsåt.²⁵³ I de fall effekten följt i

²⁴⁹ Riksåklagaren, *Effektivare miljöbrottsbekämpning*; 1998 s.7f.

²⁵⁰ SOU 1996:185 s. 83.

²⁵¹ Jareborg (2001), s. 310f.

²⁵² Jareborg (2001), s. 311f.

²⁵³ SOU 1996:185 s. 86.

nära anslutning till gärningen och som en mycket sannolik följd av den, har HD grundat det positiva utslaget av det hypotetiska provet på den uppvisade likgiltigheten gärningsmannen haft inför effekten.²⁵⁴

De flesta av miljöbalksbrotten är formulerade på så sätt att det räcker med att fara för riskens förverkligande förelegat, inte att den måste ha inträffat.²⁵⁵ Trots det är det många åtal som ogillas på den grunden att det inte har lagts fram bevis för, eller påståenden om uppkommen skada.²⁵⁶

Kammaråklagare Jörgen Lindberg menar att bedömningen av konstruktionen med abstrakt fara blir problematisk eftersom domstolen rent faktiskt påverkas av den konkreta bedömningen av t.ex. ett utsläpp. Vid utsläpp av diesel till mark är farebrottet fullbordat i och med att dieseln träffar marken. I verkligheten, under saneringens gång, kunde det visa sig att det tre meter ner i marken fanns ett skyddande lager lera som förhindrade att dieseln kunde sprida sig ner till grundvattnet, eller till omkringliggande vattendrag. Därmed har fullbordanstidpunkten för skada aldrig inträffat. Vid en rättegång har domstolen dessa fakta för handen, till skillnad från gärningsmannen vid gärningstillfället. Tolkar då domstolen "förorena" i 29 kap. 1 § enligt det antropocentriska synsättet (att bedömningen skall göras med människan eller växt- och djurriket som skyddsobjekt och inte miljön i stort) har ingen skada skett och alltså ingen förorening ägt rum. Den tilltalade frias. Jörgen Lundberg är därför tveksam till Kommitténs förslag att bygga ut den abstrakta faran i 29 kap. 3 § och i de två nya, 2a § och 2b §.²⁵⁷

7.1.2 Uppsåt beträffande gärningsmoment

Med "gärningsmoment" avses handlingens faktiska eller rättsliga omständigheter, vilka måste föreligga för att de objektiva rekvisiten i ett straffbud skall vara uppfyllda. Uppsåt beträffande gärningsmoment brukar delas in i två former. Den första formen motsvarar direkt och indirekt uppsåt beträffande effekt, men den saknar egen beteckning, och föreligger när gärningsmannen har full visshet om alla omständigheter. Eventuellt uppsåt beträffande gärningsmoment är aktuell när existensen av en viss omständighet, som utgör ett brottsrekvisit, har verkat vara oviss, men möjlig, för gärningsmannen, och förhållandena var sådana att det kunde hållas för visst att han skulle ha begått gärningen, även om han hade varit säker på att denna omständighet förelegat.²⁵⁸

På senare år har domstolarna i miljösmål mer lagt vikt vid om gärningsmannen varit likgiltig för effekten eller inte, och de miljömässiga

²⁵⁴ Diesen (2000) *Bevis* 5 s. 176.

²⁵⁵ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 527 och 530.

²⁵⁶ Se 2003 publicerade domar från RÅ:s Miljöbrottsenhet, bl.a. Ljungby TR, dom 2003-08-27 i mål B 65-03, (<http://www.aklagare.se/nyweb3/Miljo.htm>)

²⁵⁷ Telefonintervju med Kammaråklagare Jörgen Lindberg 2004-06-04.

²⁵⁸ SOU 1996:185 s. 85f.

konsekvenserna har därmed fått träda i bakgrunden.²⁵⁹ Tyvärr har domstolarna sällan fört något resonemang kring uppsåtsbedömningen utan de har nöjt sig med att konstatera att den tilltalade nått upp till straffbar oaktsamhetsnivå.²⁶⁰

7.2 Oaktsamhet

Den andra skuldformen, oaktsamhet eller vållande, förekommer i två varianter: medveten oaktsamhet och omedveten oaktsamhet. Medveten oaktsamhet (*luxuria*) är det samma som misstanke eller tveksamhet. Skillnaden mellan medveten och omedveten oaktsamhet är att det hypotetiska provet utfaller negativt. Den som är medvetet oaktsam har tillfälle att rätta sig efter lagen, men gör det inte. Han är inte lika klandervärd som den som handlat uppsåtligt, eftersom hans likgiltighet inte är lika förkastlig, han är bara likgiltig inför risken att något ska hända eller föreligga.²⁶¹

Omedveten oaktsamhet (*negligentia*) brukar karakteriseras som att gärningsmannen hade skälig anledning att anta, eller borde ha förstått, att en viss följd skulle inträffa eller att viss omständighet förelåg. Han skulle ha förstått, om han hade gjort vad som kunde förväntas av honom och som han dessutom hade haft tillfälle och förmåga att göra. Den omedvetet oaktsamme är mindre klandervärd än den medvetet oaktsamme, eftersom dennes likgiltighet är mindre förkastlig. Han är likgiltig inför om det finns en risk (som han inte är medveten om) istället inför existensen av en risk.²⁶² Miljöbalkskommittén belyser den omedvetna oaktsamheten från en annan synvinkel. Den menar att den omedvetnes oaktsamhet gör honom minst lika samhällsfarlig, eller till och med betydligt farligare, än den uppsåtliga eller medvetet oaktsamme, eftersom risken för skador inte ens beaktas. Kommittén spetsar till det och säger att den mildare behandlingen till och med uppmuntrar okunnighet. Den som medvetet håller sig okunnig måste kunna anses vara medvetet oaktsam och i vissa fall även uppsåtlig. Därför anser kommittén att det varken är någon ursäkt eller ens en förmildrande omständighet att vara omedvetet oaktsam. Det är även en anledning till att de vill ta bort 29 kap. 2§ ”vållande till miljöstörning” och låta 29 kap.1§ ”miljöbrott” inkludera oaktsamhetsfallen.²⁶³

7.3 Bevisning av uppsåt

I Sverige har avsikten med handlingen en stor inverkan vid bedömningen av gärningen. Straffskärpning har nämnts som en viktig förändring i den svenska miljöbalken. I de fall det är svårt att bevisa avsikten bakom en viss

²⁵⁹ Pettersson s. 30.

²⁶⁰ SOU 2004:37 s. 168.

²⁶¹ Jareborg (2001) s. 319.

²⁶² Jareborg (2001) s. 320.

²⁶³ SOU 2004:37 s. 146f och s. 174.

brottslig handling kan inte skärpta straff i ett miljöfrämjande syfte garanteras, om ingen kan fällas för brottet.²⁶⁴

Hur kan en domstol bevisa gärningsmannens avsikter med sitt handlande? Jareborg menar att det är en vanlig uppfattning att beviskravet är lägre vid bevisning av uppsåt än vid bevisning rörande den otillåtna gärningen. Han tror uppfattningen härrör från tanken att det "egentligen" är omöjligt att bevisa hur en person har tänkt.²⁶⁵ Det är en uppfattning han inte själv delar (se vidare nedan 7.3.5).

I doktrinen påpekas att problemet med bevisning vad gäller uppsåt är överdriven. Författarna har också olika teorier om hur uppsåtsbedömningen bör göras för att bäst lösa bevisproblematiken. Jag tar kortfattat upp de vanligaste lösningarna.

7.3.1 Presumerat uppsåt

Den kanske enklaste lösningen för att bevisa uppsåt är att domstolen, om inget talar däremot, presumerar uppsåt utifrån de styrka objektiva rekvisiten.²⁶⁶ Alltså att en gärningsman gjort sig skyldig till en otillåten gärning och detta uppfattas som ett tillräckligt bevis för dennes personliga skuld.²⁶⁷ Denna lösning sägs vara ett "tekniskt trick" för att kunna hålla samma höga beviskrav i målets båda delar. Presumtionen om erkännandets riktighet i utevaromål är ett annat sådant trick. Skillnaden är att det vid utevaromål är fråga om en undantagssituation, medan det skulle vara huvudregeln vid uppsåtspresumtionen. Diesen menar att en presumtion av uppsåtet snarare är fråga om en generell beviskravssänkning på den subjektiva sidan. Han menar också att presumtionen även kan vara en slags moralisk utfyllnad, d.v.s. att kunskapen om att gärningsmannen bevisligen har begått en brottslig handling gör det berättigat att döma honom, eftersom han handlat moraliskt klandervärt.²⁶⁸

7.3.2 Omdefinition av uppsåtsbegreppet

En variant av förenklad prövning av det subjektiva ansvaret är att omdefiniera själva begreppet uppsåt. I stället för att ta upp olika inre element hos gärningsmannen, som avsikt eller motiv, koncentreras bedömningen på om gärningsmannen varit medveten om sitt handlande och om han känner till gärningens innehåll och konsekvenser. Denna teori kallas även för "det okvalificerade uppsåtet". Med den här teorin inriktas bedömningen på den tilltalades faktiska viljeriktning och hans beteende

²⁶⁴ Pettersson s. 34.

²⁶⁵ Jareborg (2001) s. 309.

²⁶⁶ Diesen (1994) s. 91.

²⁶⁷ Träskman, Per Ole (1985) *Kan gärningspersonens uppsåt bevisas med hållpunkter i sinnevärlden* s. 63.

²⁶⁸ Diesen (1994) s. 92.

jämförs med ett typiskt beteende. Domstolen behöver inte fundera på vad gärningsmannen själv insett eller vad han borde ha insett, men den hindras inte från att ta hänsyn till den tilltalades likgiltighet.²⁶⁹

Det följer, enligt Cavallin, av gällande lagstiftning, legalitetsprincipens præter legem-förbud, skuldprincipen och principen "in dubio pro reo" att uppsåtet endast kan och skall bevisas genom att aktuell och säker avsikt och/eller visshet om effekten direkt observeras i gärningen och dess sammanhang. Domstolen har både en skyldighet och en rättighet att konstatera uppsåt i gärningen, i de fall detta är uppenbart eller tydligt, genom att gärningen är tydlig och typisk - de områden som brukar betecknas som direkt eller indirekt uppsåt. Cavallin menar att detta är det enda område, vilket bör kvalificeras som uppsåt. Uppdelningen i direkt eller indirekt uppsåt behöver inte göras. Någon åtskillnad mellan indirekt och direkt uppsåt behöver inte heller göras i vanliga fall, eftersom ingen moralisk eller straffvärdemässig skillnad finns mellan dem. I de fall särskilda avsikts- eller uppsåtsrekvisit anges i lagtexten, kan lagens egna ord användas i domsmotiveringarna. De har i dessa fall funktionen av att ange olika handlingsskäl. Dessa skäl är, liksom allt uppsåt, bundna till gärningens mening och uppfyllandet därav kan inte ske utan samband med gärningen i övrigt.²⁷⁰

Även Jareborg förespråkar en omdefinition av uppsåtsbegreppet, men inte av den anledningen att det inte går att veta vad en annan människa tänker. Tvärtom menar han att det går att avläsa en persons avsikter genom att direkt avläsa dennes beteende. Om det inte skulle vara möjligt, skulle det heller inte vara möjligt att lära sig tala. Jareborg menar att varje straffrättsligt otillåten gärning kan delas upp i olika delar: en central handling eller underlåtenhet, därav orsakade gärningsföljder och beledsagade gärningsomständigheter. Uppdelningen gör att skuldfrågorna endast hänförs till följder och omständigheter, genom att handlingen/underlåtenheten skall vara en medveten och kontrollerad gärning.²⁷¹ Är inte gärningen medveten eller kontrollerad är det en ofrivillig handling, och då har inte gärningsmannen haft tillfälle att rätta sig efter lagen. I så fall kan heller inte ansvar utdömas.²⁷²

7.3.3 Sannolikhetsuppsåt

En konsekvens av bevisvärigheterna i uppsåtsprövningen har i dansk och norsk rätt medfört att ett sk. sannolikhetsuppsåt har införts. Istället för att försöka bedöma avsikten med gärningen, koncentreras bedömningen på gärningsmannens insikt. Sannolikhetsuppsåtet medför samtidigt att beviskravet för insikten sänkts. Det lägre beviskravet gäller därmed inte

²⁶⁹ Diesen (1994) s. 92.

²⁷⁰ Cavallin s. 351f.

²⁷¹ Jareborg (2001) s. 308f.

²⁷² Jareborg (2001) s. 356.

själva avsikten, utan gäller insikten om risken handlandet medför.²⁷³ För att den subjektiva täckningen skall anses vara uppfylld räcker det därför med att gärningsmannen inser att det är övervägande sannolikt att en viss följd kommer att inträffa, eller att en viss omständighet föreligger.

Träskman menar att bedömningen skulle ligga ännu närmare verkligheten om domstolen utnyttjade de objektiva omständigheterna i målet som bevis- och hjälpfakta för att visa på gärningsmannens viljeriktning.²⁷⁴ Den objektiva bedömningen av vad gärningsmannen borde ha insett, menar han, är ett bevisfaktum för rättsfaktumet insikt, vilket i brist på annan bevisning än gärningen i sig kan styrkas av en allmän erfarenhetssats om att insikt normalt bör finnas vid denna typ av gärning.²⁷⁵

Sannolikhetsuppsåtet kan sägas vara en kvalificerad form av medveten oaktsamhet.²⁷⁶ RÅ har två gånger försökt införa principen i svensk rätt, men misslyckats.²⁷⁷ Fördelen med sannolikhetsuppsåtet är att det inte längre behövs någon tredelad uppdelning av uppsåtsformerna eller något hypotetiskt prov. Nackdelen är att gränsen mellan uppsåt och oaktsamhet riskerar att suddas ut om kravet på sannolikhet sänks med tiden.²⁷⁸

7.3.4 Objektiviserad prövning

Träskman vill knyta an till verkligheten genom att använda objektiva omständigheter som belägg för en viss viljeriktning. I vanliga fall brukar uppsåtsbedömningarna ha sin utgångspunkt i gärningsmannens psyke. Därmed menar han inte att domstolen skall presumera att ett visst handlande inneburit en viss insikt eller avsikt, utan bara att bedömningen av det objektiva handlandet görs utifrån subjektiva aspekter. Han avvisar alla tankar på att införa ett objektivt ansvar, ett ansvar utan krav på vare sig uppsåt eller oaktsamhet. Det kan inte försvaras eftersom det inte är förenligt med en av straffsystemets grundläggande principer – skuldprincipen.²⁷⁹

En objektivisering kan innebära att den subjektiva sidan kopplas till objektiva omständigheter, men den kan även kopplas till hur människor i allmänhet skulle ha gjort. Uppsåtet får då inte begränsas till vad gärningsmannen borde ha insett, eftersom det då snarare blir tal om ett moraliskt uppsåt, och gränsen mot oaktsamhet blir flytande. Vad den tilltalade borde ha insett skall istället jämföras med erfarenhetssatser om när

²⁷³ Diesen (1994) s. 93.

²⁷⁴ Träskman (1985) s. 70f.

²⁷⁵ Träskman (1985) s. 63f och 71.

²⁷⁶ Jareborg (2001) s. 316.

²⁷⁷ NJA 1959 s. 63 och NJA 1980 s. 514. Se dock Träskman (2002) s.11 not 23 om HovR över Skåne och Blekinge dom DB 2208 (2001-12-03) där domstolen ersatt det hypotetiska provet med en form av sannolikhetsuppsåt.

²⁷⁸ Diesen (1994) s. 93.

²⁷⁹ Träskman (2002) s. 10.

människor i allmänhet anser en effekt vara möjlig och om ett risktagande vid det tillfället även innebär ett godkännande av följden.²⁸⁰

Cavallin menar att domstolarna inte har svårare att bevisa uppsåtet än andra rekvisit, om bedömningen görs utifrån objektiva grunder. Uppsåtet kan klassificeras som uppenbart och bestämt genom att gärningen i sig visar på ett direkt syfte eller mening.²⁸¹ De gärningar, där syftet hamnar i gränsområdet, bör uppsåtet kunna bedömas utifrån att gärningen är typisk. Uppsåtet kan då delas i två delar. Den ena delen beskrivs som uppenbart uppsåt, med både avsikt och praktisk visshet. Den andra delen beskrivs som inte uppenbart men ändå säkert uppsåt, i vissa särskilt typiska fall, där gärningens avsikt framgår av vissa särskilda rekvisit.²⁸²

7.3.5 Sänkt beviskrav

Ett sista alternativ som framförs i praxis för att klara av de svårigheter som finns när det gäller att bevisa uppsåt är att sänka beviskravet för uppsåt. Förespråkarna menar att det knappast går att ställa lika höga beviskrav för den subjektiva delen som för den objektiva. Diesen menar att det bara finns två ”ärliga” alternativ till att lösa frågan om bevissvårigheterna vid uppsåt: antingen omdefinieras uppsåtsbegreppet eller så sänks beviskravet. Han är en varm förespråkare för sänkt beviskrav vid uppsåtsbedömningen. Han menar att det inte går att fastställa ”bortom rimligt tvivel” vad gärningsmannen tänkte och kände vid gärningstillfället. De domstolar som påstår att de uppfyller beviskravet upprätthåller bara en myt - särskilt som eventuellt uppsåt räcker för att täcka kravet på uppsåt och att dess andra led (det hypotetiska provet) i hög grad bygger på spekulationer. Han anser det vara rimligt att beviskravet sänks till de närmast lägre kraven, d.v.s. tillräckliga eller sannolika skäl.²⁸³

Motståndarna till ett sänkt beviskrav är betydligt fler än förespråkarna. Jareborg, till skillnad från Diesen, har svårt att förstå hur uttrycket ”klar och övertygande” bevisning, vilket ofta förekommer i domsmotiveringar, betyder något annat än ”ställt utom rimligt tvivel”. Han menar att samma beviskrav måste gälla vid uppsåt som vid andra (positiva) rekvisit.²⁸⁴

Samma beviskrav, och samma krav på ett aktuellt och säkert uppsåt, måste finnas även de tillfällen då det är svårt att dra gränsen mellan uppsåt och oaktsamhet. Uppsåtet får då inte presumeras eller omdefinieras. Detta gränsuppsåt kallar Cavallin för gärningsuppsåt. Beviskravet kan upprätthållas genom att hänsyn tas till vissa grundläggande, typiska rekvisit. Praxis har i många fall utvecklat precisa regler för vilka dessa rekvisit är, t.ex. vapnets art eller sättet och placeringen av våldet vid våldsbrott. Uppsåt

²⁸⁰ Diesen (1994) s. 93.

²⁸¹ Cavallin s. 259.

²⁸² Cavallin s. 257.

²⁸³ Diesen (1994) s. 94f.

²⁸⁴ Jareborg (2001) s. 309.

är alltså endast säker visshet om effekt och avsikt *samt* annat gärningsuppsåt, *vilket ändå kan anses vara säkert* efter vissa specifika kriterier, vilka utvecklats i praxis. På detta sätt skapas ingen gråzon mellan säkert och nästan säkert uppsåt. Nästan säkert uppsåt är alltid, och enbart, culpa. En skillnad kan finnas mellan uppenbart uppsåtliga gärningar och säkert, men inte uppenbart, uppsåtliga gärningar. Denna skillnad kan ha betydelse i de fall som kräver särskilt uppsåt. Termerna indirekt och direkt uppsåt eller insikts- och avsiktsuppsåt skall istället, när gränsdragningen mellan culpa och dolus är gjord, användas för att närmare ange gärningspersonens avsikter.²⁸⁵

7.4 Gränsdragningsproblem

Den problematiska gränsdragningen mellan culpa och dolus görs över hela det straffrättsliga området. När det gäller miljörettens område finns det flera faktorer som ytterligare försvårar gränsdragningen. För det första är det mycket ovanligt att ett miljöbrott begås med direkt uppsåt, framförallt för den typen av miljöbrott jag har inriktat mig på. Direkt uppsåt föreligger nästan enbart för brott mot flora- och faunareglerna, t.ex. smuggling av utrotningshotade växt- och djurarter. Brott, vilka begås med indirekt uppsåt är också ovanliga.

Den vanligaste formen av uppsåt inom miljöstraffrätten är därför det eventuella uppsåtet. Uppsåtsbedömningen görs i dessa fall med hjälp av det hypotetiska provet. Eftersom det i miljöbrott är svårt att visa på det kausala sambandet mellan gärningen (handlingen/underlåtenheten) och den uppkomna eller befarade miljöskadan, kan inte svaret på det hypotetiska provet bli tillräckligt säkert fastställt. Miljöbalkens oklart formulerade brottsbeskrivningar, och de lika oprecisa villkoren i tillstånden bidrar till att försvåra bedömningen av det eventuella uppsåtet.²⁸⁶

7.5 Egen kommentar

Jag har svårt att se vilka motiv som skulle kunna förmå någon att uppsåtligen skada miljön. Vid miljöbrottslighet är det knappast effekten, själva miljöförstörelsen, som är syftet med gärningen. Istället brukar det handla om företagets dåliga ekonomi eller de anställdas bristande kunskaper. För många småföretag, kanske främst etablerade familjeföretag, där verksamheten inte enbart drivs av vinstintressen, kan lagstiftarens krav på omhändertagande av miljöfarligt avfall, utsläppsbegränsningar och stränga krav på produktionsanläggningen vara allt för kostsamma för att göra verksamheten lönsam i längden. I stället för att avveckla företaget drivs det vidare i förhoppningen om att i framtiden kunna uppfylla kraven. Under tiden hamnar miljöhänsynen i skymundan, särskilt när det kan finnas stora

²⁸⁵ Cavallin s. 352.

²⁸⁶ Träskman (2002) s. 10f.

pengar att spara på just det området. I dessa fall kan gärningsmannen inte sägas ha direkt uppsåt till miljöförstöringen utan endast indirekt uppsåt.

De olika försöken att lösa uppsåtsfrågans bevisproblem har alla sina för och nackdelar. Presumerat uppsåt tror jag är svårt att använda vid miljöbrottslighet, eftersom miljöbrott oftast inte begås med direkt uppsåt. Visserligen har många av gärningsmännen indirekt uppsåt, men många har ”bara” eventuellt uppsåt. De gärningsmän som har eventuellt uppsåt skulle uppleva det som stötande om domstolen presumerade uppsåt, istället för att göra det hypotetiska provet. Framförallt hade deras förtroende för rättsväsendet gått förlorat.

En omdefinition av uppsåtet tror jag skulle kunna fungera vid viss miljöbrottslighet, eftersom den riktar in sig på gärningen som sådan. Ett företag som medvetet låter ett utsläpp/spill gå ut med dagvattnet, för att slippa kostnaderna för sanering, är medvetet om gärningens innehåll och konsekvenser. Däremot hjälper det inte att omdefiniera uppsåtet för alla de miljöbrott som inte begås med direkt eller indirekt uppsåt. En frisör som använder en toningsvätska, omedveten om att den innehåller ett skadligt ämne, faller utanför den här lösningen.

Till skillnad från de två ovanstående förslagen tror jag att sannolikhetsuppsåtet skulle vara till hjälp vid bedömningen av miljöbrotten. Även i de fall där det hypotetiska provet utfallit negativt skulle gärningen, med hjälp av sannolikhetsuppsåtet, kunna bedömas vara uppsåtlig.

En form av objektiviserad prövning förutsätter att det går att fastställa vad folk i allmänhet anser vara möjligt. Avgörandena skall grunda sig på erfarenhetssatser. Hur stort risktagande kan tillåtas? Vem skall göra bedömningen? Om inga risker togs, eller om folk inte vågade prova nya tankesätt skulle utvecklingen stå still. De erfarenheter som finns idag fanns inte igår. De bönder som kvicksilverbetade sitt utsäde för 40 år sedan visste inte vilka effekter det hade. På samma sätt vet vi inte vilka effekter de processer och ämnen som används idag har 40 år framåt i tiden.

Lösningen på problemet med att fastställa uppsåt med hjälp av det hypotetiska provet, trots svårigheterna med att fastställa ett kausalsamband mellan handling och effekt, ligger inte i att utvidga det straffbara området, utan den ligger i att förtydliga bestämmelserna i lagtexten, och framförallt i tillstånden/villkoren.

8 Slutsatser

Miljöbalken har i mångt och mycket levt upp till sina intentioner om en strängare syn på miljöbrottsligheten. Antalet anmälda brott är skyhögt över alla förväntningar. Frågan är bara om efterlevnaden kommer att leda till en hållbar utveckling. Vilka har drabbats av det nya synsättet? Miljöstraffrätten är en del av den allmänna straffrätten. För att en lagstiftning ska anses vara effektiv, alltså fungera preventivt, krävs dels att berörda parter känner till innehållet i lagen (normkunskap), dels att sannolikheten för att lagföras inte är alltför liten (sanktionssannolikhet) samt att straffet ska vara strängt nog för att motivera till laglydnad (sanktionsstränghet). De miljövännen som kämpat för att stärka skyddet för miljön hade stora förhoppningar på den nya balken. Just den straffrättsliga delen av miljöbalken är straffrätt och inte miljörätt. Det tror jag många är besvikna på. Även om miljöbalken är mer effektiv mot miljöbrottslighet än dess föregångare lever den inte upp till sina förväntningar bland miljövännen. Några av dem har kanske själva blivit dömda – kunskapskravet i 2 kap. 2 § har inneburit en skärpning för privatpersoner för hantering av kemikalier och andra åtgärder som påverkar miljön.

Tanken att kommunen är bäst lämpad för att sköta tillsynen över de verksamheter som finns där är nog riktig, men frågan är om det är så lämpligt. Det kan vara en god idé att låta en annan myndighet överta tillsynen för de verksamheter, som kan försätta tillsynsmyndigheten i en jävsituation i förhållande till tillsynsobjektet. Verksamheter som bedrivs av kommunen eller verksamheter som är av stor betydelse för kommunen, kan vara sådana lämpliga objekt. Politikerna är i många av dessa fall alltför motvilliga att uppfylla sin anmälningsplikt. I vissa fall försöker de påverka tjänstemännen på kommunen att inte heller de skall anmäla sådant som de hittar vid sina tillsynsbesök. Polisen är beroende av anmälningarna för att över huvud taget börja utreda eventuell brottslighet. Politiska hänsyn ex. vis sysselsättning bör kunna tas vis straffmätningen istället för om anmälning alls skall ske, samt vid bestämmandet av om företagsbot skall utdömas, eller storleken på densamma.

För att minska trycket på polis och åklagare är det bra att det har införts en åtalsprövningsregel vid vissa typer av brott, t.ex. försenade miljörapporter och andra administrativa överträdelse, så att dessa de inte leder till åtal i samma omfattning som tidigare. Jag tycker systemet med sanktionsavgifter är tillräckligt för dessa typer av överträdelse. Däremot tycker jag att upprepade förseelser skall leda till åtal. Det skulle innebära att polis och åklagare få mer tid över för att ägna sig åt sina utredningar om miljöförstörande överträdelse. För att sanktionsavgiftssystemet inte skall undermineras av att dagens lägsta avgift på 1000 kr är för låg, tycker jag att den gränsen åter bör höjas till 5000 kr. Dagens avgift är så låg att många företag säkerligen hellre betalar 1000 kr än de är villiga att betala sina anställda för den övertid, som skulle krävas för att få t.ex. den årliga

miljörapporten klar i tid. En höjning skulle även minska risken för att folk tappar förtroendet för rättsväsendet. En åtalsprövningsregel, i kombination med miljöstraffsavgift, skulle även minska risken för att allmänheten och verksamhetsutövarna ser åtalerna för en så bagatellartad förseelse som en sent inlämnad miljörapport, som en överreaktion från samhällets sida.

Miljöbrotten och miljöbalkens komplexitet och domstolarnas ovana gör att dagens brottmålsärenden riskerar att bli felhanterade. I grunden gäller de allmänna straffrättsliga grundsatserna och de allmänna principerna. De miljövännen som hoppades på att all miljöförstöring, oberoende av villkoren i tillstånden, skulle bestraffas, måste vara besvikna. Samtidigt verkar det som en del domstolar tror detsamma eftersom de friar om ingen skada skett, oberoende av om det krävs för lagföring eller inte. De följer inte ens sin egen praxis om straffrättsvillfarelse: att inte godta påstådd ovetskap om lagen annat än i undantagsfall. Dessutom finns det domstolar som fortfarande dömer efter de gamla reglerna p.g.a. att lagtexten fördes över till miljöbalken utan redaktionella förändringar. Miljöbalkens intentioner är däremot inte desamma som för tidigare lagstiftning och skall därför inte tolkas på samma sätt. Det problemet skulle kunna minska om Miljöbalkskommitténs förslag till förtydliganden i lagtexten införs. I vissa situationer, främst för näringsverksamheter och tillståndskrävande verksamheter, skulle det även vara bra om brottmål och miljömål samordnades till en miljödomstol.

En renodlad miljödomstol skulle, i dessa fall, även föra det positiva med sig att samma myndighet skulle behandla både tillstånd/villkorsbiten och straffbiten. Då skulle det kunna undvikas att samma verksamhet är föremål för utökad produktion samtidigt som dess utövare är åtalad för att inte kunna ta hand om det avfall som uppstått med den befintliga produktionsnivån. Villkoren skulle troligtvis formuleras tydligare om domstolen redan vid tillståndsbeslutet var medveten om att de kunde få betydelse för framtida mål. Det är det som var avsikten med att göra miljöbalken till en ramlag – att låta villkoren i tillstånden fylla ut det tolkningsutrymme som finns i lagtexten.

I motsats till polis och åklagare har domstolarna inte fått någon likvärdig miljöutbildning. Domstolarna borde ta hjälp från olika bransch- eller certifieringsorgan, t.ex. DNV, för att minska företagens inflytande vid tillstånds och villkorsprövning. Dessa är bättre lämpade, samt kompetenta, att utreda om företagens bedömningar är rimliga i frågan om vad som kan anses vara ekonomiskt rimligt, i fråga om bästa möjliga tillgängliga teknik, och för att få reda på hur långt den tekniska utvecklingen har kommit, inom en viss bransch. Certifieringsorganen skulle även kunna hjälpa domstolarna med att tolka de BREF som finns. Risken finns att ett företag med begränsade resurser undanhåller uppgifter, om vad som är tekniskt möjligt, p.g.a. att det inte anser det ekonomiskt gynnsamt att satsa pengar på sådan teknik. De begränsade resurserna kan även bestå i att företaget inte har kunskap nog att själva utreda vad som kan göras, eller hur bedömningarna

skall göras. DNV och liknande borde fungera någorlunda objektivt eftersom de även fungerar som kontrollorgan för företagens miljöledningssystem.

Faktorer som både är svåra att bevisa och utreda tenderar att leda till problem både då det gäller att främja rättslighet och miljöskydd. Polisen har inte tillräckliga resurser för att avsätta tid för specialutbildade miljöpolis, utan dessa måste lägga miljöutredningarna åt sidan när de behövs i andra utredningar. Den anmälande myndigheten säkrar inte bevis när den upptäcker överträdelser. Prover tas ytterst sällan. I de fall där provtagningar görs, finns det inga tidigare provresultat att jämföra med.

Oavsett vem det är som har till uppgift att lägga fram bevisen för den uppkomna skadan kvarstår svårigheten att härleda skadan till den utpekade verksamheten. Speciellt inom industriområden kan det vara svårt att skilja en enskild verksamhets bidrag till det inträffade från kumulativa effekter. Det gör bl.a. att uppgifter som inhämtas från den misstänkte och dennes verksamhet blir en viktig del av bevismaterialet, vilket kan vara problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt. Till skillnad från vanliga brottmålsutredningar kan den misstänkte miljöbrottslingen sägas vara aktiv i framtagandet av bevisning i olika former, vilken inte alltid talar till dennes fördel. Det kan röra sig om utsläppsdata, provtagningsresultat och liknande, som verksamheten använder sig av i produktionen. Samma data ingår i det underlag tillsynsmyndigheten har tillgång till för att kunna kontrollera att gränsvärdena i tillståndets villkor upprätthålls. Är företaget miljöcertifierat har det dessutom dokumenterat möjliga risker med verksamheten och möjliga förebyggande eller förbättrande åtgärder. En verksamhetsutövare på ett sådant företag kan inte hävda, på samma sätt som en representant för ett ocertifierat företag kan, att han inte kunnat förutse en uppkommen skada eller risk. Det leder till att det är de företag som försöker ta sitt miljöansvar, vilka riskerar att få de strängaste domsluten, medan de som inte vill ta något ansvar kan bedömas för lindrigt. Det är en konsekvens som knappast står i överensstämmelse med miljöbalkens intentioner!

Bilaga A

Statistik från Riksåklagaren för år 2002

TOTALT

Antal domar	421	
Ogillade	111	26%
fängelse	5	1%
Villkorlig dom	23	5%
Skyddstillsyn	4	1%
Dagsböter	270	64%
Penningböter	19	5%
Förverkande (fv)	7	2%
Näringsförbud (nf)	1	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	200
Genomsnitt	55
Mest frekvent	30

MB 29:1

Antal domar	29	
Ogillade	10	34%
fängelse	1	3%
Villkorlig dom	9	31%
Skyddstillsyn	2	7%
Dagsböter	16	55%
Penningböter	0	0%
Förverkande (fv)	1	3%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	120
Genomsnitt	73
Mest frekvent	80

MB 29:2

Antal domar	55	
Ogillade	19	35%
fängelse	1	2%
Villkorlig dom	5	9%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	34	62%
Penningböter	0	0%
Förverkande (fv)	0	0%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	120
Genomsnitt	59
Mest frekvent	50

MB 29:3

Antal domar	7	
Ogillade	1	14%
fängelse	0	0%
Villkorlig dom	1	14%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	6	86%
Penningböter	0	0%
Förverkande (fv)	0	0%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	100
Genomsnitt	65
Mest frekvent	60

MB 29:4

Antal domar	124	
Ogillade	34	27%
fängelse	0	0%
Villkorlig dom	5	4%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	84	68%
Penningböter	3	2%
Förverkande (fv)	2	2%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	120
Genomsnitt	52
Mest frekvent	30

MB 29:5

Antal domar	53	
Ogillade	14	26%
fängelse	0	0%
Villkorlig dom	0	0%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	28	53%
Penningböter	8	15%
Förverkande (fv)	0	0%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	80
Genomsnitt	41
Mest frekvent	40

MB 29:6

Antal domar	3	
Ogillade	2	67%
fängelse	0	0%
Villkorlig dom	0	0%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	1	33%
Penningböter	0	0%
Förverkande (fv)	0	0%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	30
Genomsnitt	30
Mest frekvent	#Saknas!

MB 29:7

Antal domar	53	
Ogillade	3	6%
fängelse	1	2%
Villkorlig dom	3	6%
Skyddstillsyn	2	4%
Dagsböter	38	72%
Penningböter	6	11%
Förverkande (fv)	0	0%
Näringsförbud (nf)	1	2%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	120
Genomsnitt	53
Mest frekvent	50

MB 29:8

Antal domar	71	
Ogillade	24	34%
fängelse	0	0%
Villkorlig dom	0	0%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	46	65%
Penningböter	0	0%
Förverkande (fv)	4	6%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	200
Genomsnitt	46
Mest frekvent	30

MB 29:9

Antal domar	26	
Ogillade	4	15%
fängelse	2	8%
Villkorlig dom	0	0%
Skyddstillsyn	0	0%
Dagsböter	17	65%
Penningböter	2	8%
Förverkande (fv)	0	0%
Näringsförbud (nf)	0	0%
Företagsbot (fb)	0	0%

ANTAL DAGSBÖTER

Högsta antal	100
Genomsnitt	47
Mest frekvent	40

Statistiken hämtades 2003-05-24 från
www.aklagare.se/nyweb3/Infoblad_miljo/Statistikmiljo.pdf

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*; Del 1 och 2; Stockholm 1997.
- SOU 1988:7 *Frihet under ansvar: om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet: slutbetänkande av Fängelsestraffkommittén*; Stockholm 1988.
- SOU 1996:185 *Straffansvarets gränser – Ett betänkande av Straffansvarsutredningen*; Malmö 1996.
- SOU 2001:1 *Ny aktiebolagslag*
- SOU 2002:50 *Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande*; Stockholm 2002.
- SOU 2004:37 *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*; Stockholm 2004.

Förstudier och rapporter

- Björkman, Ulla *Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter. Bilaga 1 i Naturvårdsverkets rapport 5127, Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet*; Stockholm 2000/10.
- BRÅ 2001:17 *Miljödriven utveckling - på gott och ont?*; Pettersson, Carina; Elanders Gotab 2001.
- BRÅ 2002:10 *Miljöstraffrätt i praktiken - En studie av rättstillämpningen*; du Rées, Helena; Elanders Gotab 2002.

Litteratur

- Bengtsson, Bjällås,
Rubensson, Strömberg *Miljöbalken. En kommentar. 1-15 kap*
Stockholm 2000.
[Cit. Bengtsson m.fl.]
- Bjällås, Ulf,
Rahmn, Thomas *Miljöskyddslagen – Handbok i miljö rätt*; 2:a uppl.;
Stockholm 1996.
[Cit. Bjällås-Rahmn]

- Cavallin, Samuel *Skuld*; Iustus förlag Göteborg 1999.
- Darpö, Jan *Eftertanke och förutseende - En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*; Uppsala 2001.
- Diesen, Christian *Bevisprövning i brottmål*; Stockholm 1994.
[Cit. Diesen (1994)]
- Diesen, C. (Red.) *BEVIS 5 Bevispraxis*; Stockholm 2000.
[Cit. Diesen (2000)]
- Ekelöf, Per Olof
Boman, Robert *Rättegång – Fjärde häftet*; Upplaga 6:3; Göteborg 1995.
[Cit. Ekelöf IV]
- Jareborg, Nils *Allmän kriminalrätt*; Göteborg 2001
[Cit. Jareborg (2001)]
- Karlmark, Stefan *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*; 2:a uppl.; Stockholm 1999.
[Cit. Karlmark (1999)]
- Nilsson, Annika *Att byta ut skadliga kemikalier, substitutionsprincipen - en miljörättslig analys*; Göteborg 1997.
- Pettersson, Carina *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet. Akademisk avhandling*; Institutionen för tvärvetenskapliga studier; Humanekologiska skrifter 19. Göteborg 2001.
[[Cit. Pettersson]
- Pettersson, Carina *Rättslig reglering som riskerar att motverka ett stärkt miljöskydd*; ur *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet - Humanekologiska skrifter 19*; Göteborg 2001.
[Cit. Pettersson art. II.]
- Pettersson, Carina *Rättsideologiska utgångspunkter för en effektiv straffrätt i miljömål*; ur *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet - Humanekologiska skrifter 19*; Göteborg 2001.
[Cit. Pettersson art. IV.]

- Pettersson, Carina *Rättsliga dimensioner och normativa implikationer vid straffrättslig tillämpning i miljömål*; ur *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet - Humanekologiska skrifter 19*; Göteborg 2001.
[Cit Pettersson art. V.]
- Setterlid, Rikard *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*; 1:a uppl.; Stockholm 2000.
- Träskman, Per Ole *Miljöskydd och kriminalpolitik*; Helsingfors 1992.
[Cit. Träskman (1992)]
- Träskman, Per Ole *Kan gärningspersonens uppsåt bevisas med hållpunkter i sinnevärlden?*; ur *Skuld och Ansvar, straffrättsliga studier tillägnade Alvar Nelson*; Uppsala 1985.
[Cit. Träskman (1985)]
- Artiklar**
- Diesen, Christian Recension av Bengt Lindells ”*Civilprocessen*”; ur *Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet* 1998/99; 4; s. 997-1004.
[Cit. Diesen i JT]
- Edling, Margareta *Miljöfrågorna fick ny status hos polisen*; ur *apropå* 3/99; s. 11-12.
- Ekelöf, P O Anmälan av Lindell: ”*Sakfrågor och rättsfrågor*”; ur *Svensk Juristtidning* 1988.
[Cit. Ekelöf i SvJt]
- Karlmark, Stefan *Miljöbrottsbekämpning - problem, tendenser och mål*; ur *Ny Juridik* 2:2001 s. 7-23.
- Karlmark, Stefan *Passiva kommuner hot mot miljöbrottsbekämpningen*; ur *apropå* 5/2000; s. 27-28.
- Karlmark, Stefan *Fler åtal för miljöbrott*; ur *apropå* 5/2000; s. 29.
- Karlmark, Stefan *Klarar rättsväsendet kampen mot miljöbrotten?*; ur *apropå* 3/99; s. 6-10.
- Köhler, Niclas *Allt mindre risk att fällas för miljöbrott*; ur *NyTeknik* 2004-02-12;
Hämtad från www.mediarkivet.se 2004-04-21

Lindblom, Per Henrik *In dubio pro natura*; ur Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet 2000/01, häfte 4, s. 805-845.

Magnusson, Kerstin *Bevissäkring svårt men viktigt vid miljöbrott*; ur Svensk Polis nr 01 2003; s. 8-9.

Träskman, Per Ole *Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet*; ur Nordisk Tidskrift for kriminalvidenskab, mars 2002, årgång Nr 1; s. 1-15.
[Cit. Träskman (2002)]

Övrigt

Brottsförebyggande rådet - Statistik från hemsidan för åren 2000 – 2003
<www.bra.se> 2004-06-04

Emanuelsson Korsell, Lars; *Miljöbrott*;
<http://www.bra.se/extra/publication/?button_showpublication.187.=1>
Uppdaterad 2001-11-14

Naturvårdsverket (2001); Miljösanktionsavgifter;
<www.environ.se/dokument/lagar/msanktio/msank.htm>

Riksåklagaren Allmänna råd 1998-07-09.
Effektivare miljöbrottsbekämpning,
Rapport december 1998.
Rekke, Nils; synpunkter på delbetänkandet *Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande (SOU 2002:50)*; 2002-10-15, Dnr 2002/1072.
Flöde av brottsmisstankar: miljöbrott 2000-2003
Uppgift via e-post 2004-06-04.
Informationsbrev - Miljöbrottsbekämpning Nr 1,
26 februari 2003,
<<http://aklagare.se/nyweb/Miljo.htm>>2004-02-18
Informationsbrev - Miljöbrottsbekämpning Nr 3,
15 oktober 2003,
<<http://aklagare.se/nyweb/Miljo.htm>>2004-02-18

Telefonintervju med

Kammaråklagare Jörgen Lindberg,
Miljöåklagare på Åklagarmyndigheten i
Göteborg 2004-06-04
Miljöpolis Thomas Lundell, Polismyndigheten
i Västra Götaland 2004-03-08 och 2004-03-15

Göteborgs Posten; notis 2004-03-12

Rättsfallsförteckning

HD dom 2001-10-09 i mål B 4238-00 s. 6.

NJA 1990 s. 555.

NJA 1980 s. 514.

NJA 1959 s. 63.

Göta HovR, dom 2003-01-24 i mål B 982-01.

HovR över Skåne och Blekinge, dom 2001-12-03 i mål DB 2208.

Svea Hovrätt RH 1999:5

Ljungby TR, dom 2003-08-27 i mål B 65-03

Västmanlands TR, dom 2003-05-21 i mål B 4702-02

Östersunds TR, dom 2003-03-28 i mål B 920-01.

Enköpings TR, dom 2002-02-07 i mål B 853-00

Skellefteå TR, dom 2000-06-22 i mål B 250-00.

Miljödomstolen i Stockholm, dom 1999-06-11 i mål M 115-99