



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Fredrik Nilsson

# Effektivare miljöbrottsbekämpning?

Examensarbete  
20 poäng

Handledare  
Per-Ole Träskman

Ämnesområde  
Straffrätt, miljö rätt

VT -01

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>2</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	4
1.3 Disposition	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Avgränsningar	7
<b>DEL A - TILLSYN</b>	<b>9</b>
<b>2 REGLER OM TILLSYN</b>	<b>10</b>
2.1 Inledning	10
2.2 Allmänt om tillsyn	10
2.3 Tillsynsorganisation och ansvarsfördelning	12
2.3.1 Allmänt	12
2.3.2 Ansvarsfördelningen avseende vissa tillsynsområden	13
2.3.2.1 Inledning	13
2.3.2.2 Naturvården	14
2.3.2.3 Verksamheter	14
2.3.2.4 Försvarets verksamheter	15
2.3.2.5 Kemikalietillsyn	15
2.3.2.6 Farligt avfall	15
2.3.3 Överlåtelse av operativt tillsynsansvar	16
2.3.4 Verksamhetutövarens ansvar	17

<b>2.4</b>	<b>Tillsynsuppgifter</b>	<b>18</b>
2.4.1	Inledning	18
2.4.2	Anmälan och tillstånd	19
2.4.3	Förelägganden och förbud	20
2.4.4	Miljösanktionsavgifter	22
2.4.5	Åtalsanmälan	23
<b>3</b>	<b>DEN OPERATIVA TILLSYVEN I PRAKTIKEN</b>	<b>25</b>
<b>3.1</b>	<b>Inledning</b>	<b>25</b>
<b>3.2</b>	<b>Den centrala tillsynen</b>	<b>25</b>
<b>3.3</b>	<b>Länsstyrelsernas roll</b>	<b>27</b>
<b>3.4</b>	<b>Den kommunala tillsynen</b>	<b>28</b>
3.4.1	Tillsynens omfattning	28
3.4.2	Resurstilldelning och arbetsbelastning	30
3.4.3	Kostnadstäckning och prioriteringar	34
3.4.4	Den kommunala tillsynsorganisationen	37
3.4.4.1	Inledning	37
3.4.4.2	Sammanlagda nämnder och förvaltningar	38
3.4.4.3	Kommuner där ansvar för drift och tillsyn över kommunala verksamheter sammanfaller	45
3.4.4.4	Andra problem som kan uppstå i den kommunala miljötillsynen	49
<b>3.5</b>	<b>Rättsliga åtgärder</b>	<b>52</b>
3.5.1	Åtalsanmälningar	52
3.5.2	Miljösanktionsavgifter	57
3.5.3	Dubbelbestraffning?	61
<b>3.6</b>	<b>Analys och förslag</b>	<b>62</b>
<b>DEL B – UTREDNING OCH ÅTAL</b>		<b>67</b>
<b>4</b>	<b>FÖRUNDERSÖKNING OCH BESLUT I ÅTALSFRÅGAN</b>	<b>68</b>
<b>4.1</b>	<b>Inledning</b>	<b>68</b>
<b>4.2</b>	<b>Förundersökning</b>	<b>68</b>

4.2.1	Syftet med förundersökning	68
4.2.2	Inledande av förundersökning	69
4.2.3	Förundersökningens bedrivande	71
4.2.3.1	Allmänt	71
4.2.3.2	Nedläggande av förundersökning	72
<b>4.3</b>	<b>Beslut i åtalsfrågan</b>	<b>73</b>
4.3.1	Åtalsplikt	73
4.3.2	Undantag från åtalsplikten	74
4.3.2.1	Särskild åtalsprövning	74
4.3.2.2	Åtalsunderlåtelse	75
4.3.3	Strafföreläggande	77
4.3.4	Åtal	78
<b>5</b>	<b>POLIS- OCH ÅKLAGARMYNDIGHETERNAS MILJÖBROTTSBEKÄMPNING I PRAKTIKEN</b>	<b>80</b>
5.1	Åklagarväsendets organisation för miljöbrottsbekämpning	80
5.2	Polisväsendets organisation för miljöbrottsbekämpning	81
5.3	Myndighetssamverkan	82
5.4	Utredningar av misstänkta miljöbrott	83
5.4.1	Allmänt om utredningen	83
5.4.2	Balanserade ärenden	84
5.4.3	Utredningspersonal	85
5.5	Ärendestatistik	91
5.6	Analys	95
	<b>DEL C – STRAFF</b>	<b>97</b>
<b>6</b>	<b>STRÄNGARE SYN PÅ MILJÖBROTT I DOMSTOLARNA?</b>	<b>98</b>
6.1	Inledning	98
6.2	Straffskärpning i miljöbalken	98

6.3	Miljöbalkens tillämpning i domstolarna	99
6.4	Analys	102
<b>7</b>	<b>AVSLUTNING</b>	<b>104</b>
7.1	Analys	104
7.2	Slutsatser	105
	<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>107</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>111</b>

# Sammanfattning

Den operativa miljötillsynen, d.v.s. den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, sköts i Sverige i huvudsak av kommunerna. Även länsstyrelserna och en del centrala myndigheter har ett visst operativ tillsynsansvar. Tillsynen sköts inte på ett för miljön tillfredsställande sätt. Det praktiska tillsynsarbetet bedrivs på helt skilda sätt i olika kommuner. I många kommuner åtalsanmäler man inte alla misstänkta miljöbrott, utan låter politiska hänsyn gå före. Detsamma gäller vid uttagandet av miljösanktionsavgifter.

Polis- och åklagarväsendet satsar olika mycket på miljöbrottsbekämpning. De särskilt tillsatta miljöåklagarna hinner med att sköta sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det gör däremot inte polisens miljöbrottsutredare. En undersökning visar att endast knappt 50 utredare i hela landet arbetar med miljöbrott. Miljöbrott har inom många polismyndigheter låg prioritet.

Straffvärdet för de flesta brott mot miljölagstiftningen har av domstolarna länge ansetts vara lågt. I ett par hovrättsavgöranden nyligen bekräftades dock förarbetsuttalanden om en skärpt syn på sådana brott. Vad detta kommer att innebära i fortsättningen återstår att se.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Ds	Departementsserien
EMRK	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
FUK	Förundersökningskungörelse (1947:948)
JO	Justitieombudsmannen
KemI	Kemikalieinspektionen
KL	Kommunallagen (1991:900)
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
MB	Miljöbalken (1998:808)
MHF	Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
ML	(f.d.) Miljöskyddslagen
MSF	Förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter
NV	Naturvårdsverket
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RKP	Rikskriminalpolisen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RÅ	Riksåklagaren
TiF	Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
ÅM	Åklagarmyndighet





# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 1 januari år 1999 samordnades den tidigare så svåröverskådliga miljölagstiftningen i en gemensam balk, miljöbalken. Enligt 1 kap. 1 § MB syftar balkens bestämmelser till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. För att uppnå denna målsättning måste naturligtvis överträdelser av balkens bestämmelser upptäckas och beivras. Företag och andra som för ekonomisk vinning eller av andra skäl väljer att skada eller att riskera att skada miljön mer än tillåtet måste på något sätt bestraffas. Då kan respekten för lagstiftningen upprätthållas.

Miljöbrottsbekämpningens betydelse poängterades i ett tal i maj år 2000, av den dåvarande justitieministern Laila Freivalds:

”Min och regeringens starka betoning av vikten att bekämpa miljöbrotten måste ses i ljuset av vad vi vet om de miljöhot vi står inför och vad de betyder för hela vår existens. Skyddet av miljön och människors hälsa är en av de mest angelägna samhällsuppgifterna. Vår tillgång till ren luft att andas, rent vatten att dricka, hushållandet med naturresurser och energi, bevarandet av den biologiska mångfalden, är alla frågor som berör hela mänsklighetens överlevnad.”<sup>1</sup>

## 1.2 Syfte

---

<sup>1</sup> [www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=oz\\_press\\_tal2](http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=oz_press_tal2), 2001-03-12.

Uppsatsens titel "Effektivare miljöbrottsbekämpning?" syftar dels på uttalanden i förarbetena om att ett mål med miljöbalken är att den på många sätt jämfört med tidigare skall innebära en effektivisering av miljöbrottsbekämpningen,<sup>2</sup> dels på Riksåklagarens rapport från år 1998 "Effektivare miljöbrottsbekämpning". Denna rapport har legat till grund för en ny organisation för miljöbrottsbekämpning inom polis- och åklagarväsendena.

Tillsynsmyndigheterna, polis- och åklagarväsendena samt domstolarna har alla viktiga roller vid bekämpandet av miljöbrottslighet. Uppsatsen syftar till att beskriva verksamheten och utreda de problem som finns med denna. Frågorna jag med uppsatsen vill ha svar på är: har miljöbrottsbekämpningen blivit *bättre och mer effektiv* efter miljöbalkens ikraftträdande jämfört med tidigare? Är miljöbrottsbekämpningen *tillräckligt* effektiv? I uppsatsen kommer jag också att presentera förslag till lösningar av en del av de problem som finns.

Uppsatsen är alltså ett försök att få en samlad bild av hela miljöbrottsbekämpningen och upptäcka de problem och brister som finns, var de finns och därefter försöka lösa dem.

### **1.3 Disposition**

Uppsatsen är indelad i tre delar: tillsyn, utredning/åtal samt straff. I de olika delarna analyseras tillsynsmyndigheternas, polisens/åklagarnas respektive domstolarnas arbete med miljöbrottslighet.

De två första kapitlen behandlar tillsynsmyndighetens roll. I kap. 2 beskrivs regler om och organisationen för tillsynsverksamheten. I kap. 3 försöker jag utreda hur

---

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, t.ex. s. 491, 520.

tillsynen fungerar i praktiken. I ett avslutande avsnitt analyserar jag de problem jag upptäckt och ger förslag på förbättringar.

De två nästföljande kapitlen behandlar polisens respektive åklagarens roller i arbetet med miljöbrottsbekämpning. I kap. 4 beskrivs regler för de beslut åklagaren har att fatta från det en anmälan kommer in till det är dags att besluta i åtalsfrågan. Liksom i tillsynsdelen har jag även i denna del ett andra kapitel med utredning om hur arbetet fungerar i praktiken samt en avslutande analys.

Uppsatsens sista del behandlar domstolarnas verksamhet. Jag försöker utreda om den i MB avsedda straffskärpningen för miljöbrott fått genomslag i praktiken.

## **1.4 Metod och material**

Jag har gått något olika tillväga i arbetet med olika delar av uppsatsen:

Arbetet med kap. 2 och 4, d.v.s. de teoretiska kapitlen, har gått till på sedvanligt sätt med studier av författningstext, förarbeten och litteratur. Materialet som använts är i huvudsak miljöbalken och rättegångsbalken samt propositionerna till dessa, Rikard Setterlids "Offentlig tillsyn enligt miljöbalken", Per Olof Ekelöfs "Rättegång V" som behandlar förundersökning och åtalsbeslut, Thomas Brings m.fl. "Förundersökning" samt allmänna råd och föreskrifter av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen.

De två praktiska delarna, kap. 3 och 5, bygger till stor del på intervjuer, statistik, artiklar och en hel del rapporter och undersökningar av myndigheter och andra. För kap. 3 om tillsyn har Mikael Johannessons och Jens Johanssons rapport "Att granska sig själv" (Ds 2000:67) varit till stor nytta. Jag har använt statistik och andra uppgifter från olika rapporter av t.ex. Naturvårdsverket och tillsyns- och

föreskriftsrådet samt förbunden Svenska Kommunförbundet, SKTF och MHTF. Även artiklar skrivna av Stefan Karlmark har använts. Jag har själv genomfört en undersökning av alla landets 289 kommuners nämnd- och förvaltningsorganisation. För detta arbete har jag i huvudsak använt kommunernas hemsidor på Internet, men i ett 80-tal (oklara) fall har jag kontaktat företrädare för olika kommuner. Jag har även genomfört en undersökning om uttagandet av miljöstraffavgifter med hjälp av statistik från Naturvårdsverket. Jag har dessutom intervjuat två miljöinspektörer, som båda velat vara anonyma, samt miljöchefen i Landskrona kommun, Högni Hansson.

I kapitel 5 om polis- och åklagarväsendena har jag genomfört en undersökning om tillgänglig personal för miljöbrottsutredningar över hela landet. För denna undersökning har jag varit i kontakt med totalt 17 åklagare, kriminalinspektörer och kommissarier, bl.a. överåklagarna Catharina Bergqvist Levin och Sven-Erik Alhem samt bitr. chefsåklagare Stefan Karlmark, som arbetat med miljöbrott i ett tiotal år. En del av kontakterna har utmynnat i längre intervjuer vilka varit till nytta även för övriga delar av kapitlet. I övrigt har rapporter och statistik från samt kontakt med Riksåklagarens miljöbrottsenhet varit till stor hjälp.

För arbetet med kap. 7 om straff för miljöbrott har jag använt miljöbalks-propositionen samt studier av tingsrätts- och hovrättsdomar.

## **1.5 Avgränsningar**

Uppsatsen behandlar svensk rätt och svensk miljöbrottsbekämpning. När det gäller uppsatsens del A delas tillsynsbegreppet upp i två delar: operativ tillsyn, d.v.s. sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet

eller vidtar en åtgärd, och tillsynsvägledning. Uppsatsen behandlar i huvudsak operativ tillsyn. I del B beskrivs både polis- och åklagarväsendenas respektive organisation för bekämpning av miljöbrott samt resultaten av denna verksamhet. Däremot behandlas endast regler för *åklagarnas* praktiska arbete. En beskrivning av polisens utredningsarbete känns inte lika relevant i en juridisk uppsats. I del C behandlas inte de olika brottsbeskrivningarna för miljöbrotten och vad de innebär. En sådan utredning hade varit omfattande nog för ett eget examensarbete. Jag har i stället koncentrerat framställningen på att försöka utreda om *påföljderna* för brotten har skärps sedan MB:s tillkomst.

# Del A - Tillsyn

## 2 Regler om tillsyn

### 2.1 Inledning

Regeringen anförde följande i miljöbalkspropositionen: ”Att reglerna tillämpas och följs är av avgörande betydelse för möjligheten att nå balkens mål. För att säkerställa efterlevnaden av reglerna krävs också en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet.”<sup>3</sup> Miljöminister Kjell Larsson har vid ett annat tillfälle poängterat tillsynsmyndigheternas centrala roll när det gäller miljöbrottsbekämpning.<sup>4</sup> Men har vi i Sverige en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet? Denna fråga skall jag försöka besvara i detta och i nästa kapitel.

Detta kapitel behandlar allmänna frågor om tillsynsorganisation, tillsynsmyndigheternas uppgifter samt vilka regler som gäller vid tillsynsverksamheten. I kapitel 3 försöker jag utreda hur den operativa tillsynen fungerar i praktiken.

### 2.2 Allmänt om tillsyn

Miljöbalksutredningen föreslog i sitt betänkande att begreppet tillsyn skulle förbehållas den myndighetsutövande verksamheten, d.v.s. myndigheternas arbete med att se till att gällande regler eller meddelade villkor efterlevs. Vidare föreslogs

---

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 493.

<sup>4</sup> Kjell Larsson: ”Miljöbrottsbekämpningen är prioriterad!”, artikel i Tillsynsnytt nr. 1/2000, s. 3.

att det därutöver skulle ankomma på tillsynsmyndigheterna att genom rådgivning och andra liknande åtgärder verka för balkens efterlevnad.<sup>5</sup>

Regeringen hade samma uppfattning som miljöbalksutredningen om vilka uppgifter som bör ankomma på tillsynsmyndigheten. Man anförde dock att definitionen av tillsynsbegreppet bör omfatta alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken.<sup>6</sup>

I 26 kap. 1 § MB föreskrivs således att tillsynsmyndigheten skall kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och de föreskrifter som följer av balken, angivna domar och beslut samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

I 3 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF) delas tillsynen in i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Med operativ tillsyn menas sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Det är denna del av tillsynsbegreppet som fortsättningen av detta kapitel och kapitel 3 handlar om. Med tillsynsvägledning menas sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

---

<sup>5</sup> SOU 1996:103 del I, s. 542.

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 493.



## 2.3 Tillsynsorganisation och ansvarsfördelning

### 2.3.1 Allmänt

I propositionen till MB drar regeringen upp riktlinjer för fördelningen av tillsynsansvaret mellan stat och kommun. Regeringen anser det vara en naturlig utgångspunkt att de 289 kommunerna inom den egna kommunen ansvarar för miljön och därmed för tillsynen enligt miljöbalken. Viss tillsyn förbehålls dock, på grund av tillsynsobjektets karaktär, de 21 länsstyrelserna. Det kan t.ex. vara fråga om tillståndspliktiga anläggningar som påverkar miljön inom en större region än en kommun. En del centrala tillsynsmyndigheter, t.ex. Kemikalieinspektionen och Statens livsmedelsverk, har visst operativt tillsynsansvar inom sina respektive områden. Kommuner som har resurser och kompetens har möjlighet att ta över tillsyn från länsstyrelsen eller annan statlig myndighet (se nedan avsnitt 2.3.3). De centrala myndigheternas ansvar för tillsyn innebär främst ansvar för tillsynsvägledning och uppsikt enligt MB. Tillsynsvägledningen innebär att de centrala myndigheterna inom sina ansvarsområden skall samordna och utvärdera tillsynen på nationell nivå, stödja länsstyrelserna och de kommunala nämnderna som utövar tillsyn enligt balken. Myndigheterna skall även gripa in då tillsynen inte sköts. Regeringen betonar i propositionen vikten av att ingripanden verkligen sker i de fall kommuner inte fullgör sitt tillsynsansvar. De centrala myndigheternas uppsiktsansvar innebär att de skall utöva tillsyn över miljöbalkssystemets funktion bl.a. genom att följa upp hur miljöbalkens ändamål tillgodoses.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 498 ff.; Ds 2000:67, s. 39; Ds 1998:22, s.27 ff.

Utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret har varit att skapa en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens, såsom kunskap om miljöpåverkan och teknik, samt närheten till tillsynsobjekten.<sup>8</sup>

Miljöbalken och tillsynsförordningen ställer krav på kommunerna att göra årligen uppdaterade utredningar av tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden. Dessutom skall det föras register över de verksamheter i respektive kommun som kräver återkommande tillsyn. Utredning och register skall ligga till grund för en årlig tillsynsplan. För att kunna bedriva en effektiv tillsyn krävs det självfallet att man har kännedom om vilka objekt tillsynen skall utövas mot. Tidigare har vissa kommuner visat sig ha dålig kännedom om vilka tillsynsobjekt som finns.<sup>9</sup>

## **2.3.2 Ansvarsfördelningen avseende vissa tillsynsområden**

### **2.3.2.1 Inledning**

Enligt 26 kap. 3 § MB utgörs tillsynsmyndigheterna av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna. I TfF och dess bilaga har regeringen meddelat närmare föreskrifter om ansvarsfördelningen mellan angivna myndigheter. Som huvudregel har endast en myndighet det operativa tillsynsansvaret. Det förekommer dock inom vissa områden att flera myndigheter oberoende av varandra har ett operativt tillsynsansvar.<sup>10</sup> Nedan följer en genomgång av hur tillsynsansvaret är fördelat inom de viktigaste områdena. De tillsynsområden som har beteckningen (Ö) får enligt 10 § TF överlåtas åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen (se nedan avsnitt 2.3.3).

---

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 503.

<sup>9</sup> Ds 2000:67, s. 41; Ds 1998:50, s. 96.

<sup>10</sup> Rikard Setterlid: *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken* (1999), s. 55.

### 2.3.2.2 Naturvården

Tillsynen i nationalparker är en statlig angelägenhet och utövas av länsstyrelsen. Detsamma gäller naturreservat som beslutats av länsstyrelsen (Ö). Tillsynen i kommunalt beslutade naturreservat är en kommunal fråga. Tillsynen över strandskyddsområden (Ö) samt vattenskyddsområden som beslutats av länsstyrelsen (Ö) utövas av länsstyrelsen. Detsamma gäller miljöskyddsområden (Ö).<sup>11</sup>

### 2.3.2.3 Verksamheter

Länsstyrelsen har tillsynsansvaret över miljöfarliga verksamheter med beteckningen A i bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (MHF) (Ö), d.v.s. sådana verksamheter för vilka tillstånd av miljödomstolen måste erhållas (se om detta avsnitt 2.4.2). Detsamma gäller för miljöfarliga verksamheter med beteckningen B (Ö), d.v.s. verksamheter för vilka tillstånd av länsstyrelsen krävs. Tillsynsansvaret bör, enligt regeringen, successivt överföras på kommunerna i takt med att tillgång till kompetens och resurser inhämtas.<sup>12</sup>

Tillsynen över miljöfarliga verksamheter med beteckningen C, d.v.s. anmälningspliktiga verksamheter, utövas av kommunerna. Detta gäller även övriga miljöfarliga verksamheter som inte tas upp i bilagan till MHF, s.k. U-verksamheter.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 504 f.

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 507 f.

<sup>13</sup> TiF:s bilaga, B3 och B4.

Tillsynen över förorenade områden där föroreningarna härrör från A- eller B-verksamheter (Ö), utövas av länsstyrelsen. Andra förorenade områden ansvarar kommunerna för. Länsstyrelsen ansvarar för vattenverksamheter (Ö) utom vattentäkter för vilka en kommun föreskrivit om tillståndsplikt. Tillsynen över täkter (Ö) utövas av länsstyrelsen. Kommunerna har det operativa tillsynsansvaret för övriga verksamheter och åtgärder än miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter eller täkter, som kan orsaka olägenheter för människors hälsa.<sup>14</sup>

#### **2.3.2.4 Försvarets verksamheter**

Tillsynen enligt miljöbalken över försvarets verksamheter utövas av generalläkaren, en särskild tjänsteman i högkvarteret. Generalläkaren likställs med myndighet i tillsynsfrågor.<sup>15</sup>

#### **2.3.2.5 Kemikalietillsyn**

Tillsynen över tillverkare och importörer av kemiska produkter ansvarar Kemikalieinspektionen för tillsammans med kommunerna. Enligt bilagan till TiF får överenskommelse träffas mellan myndigheterna om hur ansvaret normalt skall fördelas. Båda är dock alltid operativa om så krävs. Frågor om skydd av den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter ansvarar länsstyrelsen för tillsammans med kommunerna.<sup>16</sup>

#### **2.3.2.6 Farligt avfall**

---

<sup>14</sup> TiF:s bilaga, B5 – B9 och B14.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 503 f.

<sup>16</sup> TiF:s bilaga, D.

Tillsynen över farligt avfall och gränsöverskridande transporter av avfall svarar länsstyrelsen för tillsammans med kommunerna.<sup>17</sup>

### 2.3.3 Överlåtelse av operativt tillsynsansvar

Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket MB får regeringen föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen gjort framställning om det. Sådana föreskrifter har meddelats i TiF. Enligt 10 § TiF får länsstyrelsen överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen inom tillsynsområden med beteckningen (Ö) i bilagan till TiF, om kommunfullmäktige har gjort en framställning om det. Överlåtelse skall som huvudregel avse samtliga objekt i en viss grupp enligt TiF, t.ex. grupp B9 ”vattenverksamheter som får företas utan tillstånd (Ö)”. Om länsstyrelsen anser det mer lämpligt, kan dock överlåtelse avse enstaka tillsynsobjekt.

Vid prövning av en framställan om överlåtelse skall länsstyrelsen enligt 11 § TiF beakta:

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kraven på erforderliga resurser och kompetens för tillsynsarbetet enligt 7 § TiF,
3. kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter, samt
4. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynen.

---

<sup>17</sup> TiF:s bilaga, E.

Om länsstyrelsen inte anser det lämpligt att överlåta tillsynen till en kommun som gjort en framställning om detta skall, enligt 26 kap. 4 § MB, länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

### **2.3.4 Verksamhetutövarens ansvar**

Den offentliga tillsynen kompletteras av verksamhetsutövarens egenkontroll. Detta regleras i 26 kap. 19 § MB. Enligt denna bestämmelse skall den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön, fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

För att egenkontrollen skall bli effektiv förutsätts att det finns ett kontrollprogram som utförligt reglerar hur kontrollen skall utövas. Kontrollprogram har regelmässigt föreskrivits i tillståndsbeslut. Syftet med kontrollprogrammen är i huvudsak att kontrollera om de villkor som angivits i tillståndet efterlevs.<sup>18</sup>

Regeringen har meddelat närmare föreskrifter om kontrollen i förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Förordningen gäller för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11-14 kap. MB. Enligt 4 § skall det för varje verksamhet finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt MB,

---

<sup>18</sup> Setterlid a.a., s. 103.

dess följdföreskrifter samt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll. Verksamhetsutövaren skall enligt 5 och 6 §§ ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick, samt utföra systematiska undersökningar och riskbedömningar av verksamheten från hälso- och miljösynpunkt.

Utövare av miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt skall, enligt 26 kap. 20 § MB, varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. I miljörapporten skall de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut samt resultaten av dessa åtgärder redovisas.

## **2.4 Tillsynsuppgifter**

### **2.4.1 Inledning**

Tillsynen skall, som tidigare nämnts, säkerställa syftet med MB och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. För detta ändamål skall tillsynsmyndigheten, enligt 26 kap. 1 § 2 st. MB, kontrollera efterlevnaden av miljöbalken m.m. samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Den ansvariga myndigheten är alltså skyldig att utöva tillsyn. JO riktade kritik mot Gävle kommuns miljönämnd, som ansågs varit passiv och otydlig i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk. JO anförde:

”Det åligger...nämnden att verka för att överträdelser av miljöskyddslagen beivras...I tillsynsfunktionen ligger en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den tillståndspliktiga verksamheten och se till att överträdelse av

givna tillstånd möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna.”<sup>19</sup>

## 2.4.2 Anmälan och tillstånd

Enligt 9 kap. 6 § MB får regeringen föreskriva att det skall vara förbjudet att driva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts. Föreskrifter om detta har meddelats i MHF. I 2 § föreskrivs att det i bilagan till förordningen anges om en verksamhet eller åtgärd kräver tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § MB. I bilagan finns en indelning i olika verksamhetsslag (t.ex. jordbruk, kemikalier, stål och metall) som i sin tur är indelade i A-, B-, och C-objekt.

Tillståndsplikten regleras i förordningens § 5. Där föreskrivs att det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan.

Enligt 6 § prövas tillstånd för A-objekt av miljödomstolen och för B-objekt av en särskild miljöprövningsdelegation som finns hos länsstyrelsen.

Regeringen har förbehållit sig prövningen av vissa viktiga frågor. Enligt 17 kap. MB gäller det tillstånd till vissa verksamheter med mycket betydande miljöpåverkan. Vid tillåtlighetsprövningen av sådana här verksamheter (t.ex. järn-

---

<sup>19</sup> JO1:1999/2000, s. 344. Se även s. 345 ff. samt JO 1988/89, s. 378.



och stålverk, större vattenkraftverk, motorvägar, större flygplatser) som har betydelse för en hel region, har man ansett att regeringen bör få sista ordet.<sup>20</sup>

I förordningens 21 § regleras anmälningsskyldigheten. Det är förbjudet att utan anmälan anlägga eller driva fabriker eller andra inrättningar eller bedriva annan miljöfarlig verksamhet som i bilagan har beteckningen C. Det är fråga om små verksamheter som endast lokalt påverkar omgivningen, t.ex. bensinstationer.

Anmälan skall göras till den kommunala nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Syftet med anmälan är att tillsynsmyndigheten underrättas om att en miljöfarlig verksamhet pågår. På så sätt kan myndigheten göra en bedömning av om verksamheten uppfyller MB:s bestämmelser, särskilt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.<sup>21</sup>

Det är enligt 29 kap. 4 § MB straffbart att utan att ha inhämtat tillstånd eller gjort en anmälan som föreskrivs i miljöbalken eller dess följdföreskrifter. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats i samband med tillstånd. Underlåtenhet att inhämta tillstånd eller att göra en anmälan medför också miljöstraffavgift enligt avd. 1.1. i bilagan till förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter.

### **2.4.3 Förelägganden och förbud**

Om en enskild inte rättar sig efter MB:s föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av balken, kan tillsynsmyndigheten ingripa med förelägganden eller förbud. Den centrala bestämmelsen för detta är 26 kap. 9 § MB. Där regleras när

---

<sup>20</sup> Bertil Bengtsson: *Speciell fastighetsrätt – miljöbalken*, 7:e uppl. 1997, s. 169.

<sup>21</sup> Setterlid a.a., s. 73.

en tillsynsmyndighet kan vidta åtgärder vid överträdelse i enskilda fall. Föreläggandemakten begränsas i andra stycket av proportionalitetsprincipen och i tredje stycket av ett stadgande om att förelägganden och förbud inte får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. Begränsningen i tredje stycket gäller dock inte om det finns risk för att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.<sup>22</sup>

Ett föreläggande eller förbud måste ange vad en eller flera individuellt bestämda adressater har att göra eller underlåta för att inte bryta mot beslutet. Beslutet skall vara tillräckligt preciserat. Det skall inte råda några tvivel om vad det är myndigheten vill få adressaten att göra eller inte göra.<sup>23</sup>

Beslut om föreläggande eller förbud enligt miljöbalken får enligt 26 kap. 14 § förenas med vite. I propositionen uttalar regeringen ett önskemål om att tillsynsmyndigheten fortsättningsvis, i större utsträckning än hittills, bör kunna använda sig av vitesförelägganden på ett sådant sätt att tillsynsverksamheten blir effektiv. Regeringen anser att vitesbestämmelser i allmänhet är effektivare och verkar förebyggande på ett helt annat sätt än straffbestämmelser.<sup>24</sup>

En gärning som omfattas av vitesföreläggande är inte straffbar (29 kap. 11 § 3 st. MB). Det finns däremot inget hinder för en tillsynsmyndighet som upptäcker en straffbar överträdelse av miljöbalkens bestämmelser att dels göra en åtalsanmälan avseende den begångna gärningen och dessutom besluta om vitesföreläggande för att förhindra att gärningen upprepas.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 271 f.

<sup>23</sup> Setterlid a.a., s. 78.

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 275.

<sup>25</sup> Setterlid a.a., s. 89.

## 2.4.4 Miljösanktionsavgifter

I 30 kap. MB och förordningen om miljösanktionsavgifter (MSF) ges tillsynsmyndighet rätt att påföra näringsidkare miljösanktionsavgifter. Enligt 30 kap. 1 § MB skall miljösanktionsavgift 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 anmälningsskyldig enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 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 miljöbalken.

I MSF och dess bilaga har regeringen angett en närmare uppräkningslista av de överträdelser som skall föranleda tillsynsmyndigheter att påföra näringsidkare en miljösanktionsavgift. Även de fastställda avgiftsbeloppen anges i bilagan. Exempel på detta är underlåtenhet att anmäla transport av farligt avfall – 10.000 kr, utan tillstånd anlägga miljöfarlig B-verksamhet – 250.000 kr och utan tillstånd anlägga miljöfarlig A-verksamhet – 600.000 kr.

Näringsidkarens ansvar är strikt enligt 30 kap. 1 § 3 st. MB. Ett strikt ansvar kan, enligt regeringen, antas öka den allmänna aktsamheten och noggrannheten vid driften av verksamhet som har inverkan på hälsa och miljö. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Enligt förarbetena kan detta vara fallet om t.ex. överutsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket har varit omöjligt att kontrollera, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 315.

Miljösanktionsavgiften är en administrativ avgift som tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks. Uttag av miljösanktionsavgift hindrar alltså inte att straff påförs för samma gärning.<sup>27</sup>

### 2.4.5 Åtalsanmälan

Enligt miljöminister Kjell Larsson är tillsynen en avgörande länk i miljöbalkskedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelser och straff. Tillsynsmyndigheternas roll är därför central för miljöbalkens tillämpning och för miljöarbetet. Deras roll är också central när det gäller miljöbrottsbekämpningen. Med det stora antal verksamhetsutövare som finns vore det orimligt och ineffektivt om beivrandet av miljöbrott skulle bygga på att polisen själv bedrev spaning mot dessa. Miljöministern poängterar därför hur viktigt det är för miljöbrottsbekämpningen att tillsynsmyndigheterna lever upp till sin roll genom att med kraft verka för att straff utdöms vid överträdelser, d.v.s. att anmäla överträdelser av miljöbalken till polis och åklagare.<sup>28</sup>

Enligt 26 kap. 2 § MB *skall* tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- och åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Enligt motiven är tillsynsmyndigheten skyldig att anmäla överträdelser utan att själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom. Myndigheten skall inte heller överväga om överträdelsen kan anses ringa utan enbart anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Även bedömningar om gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem

---

<sup>27</sup> Setterlid a.a., s. 121.

<sup>28</sup> Larsson a.a., s. 3.

som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.<sup>29</sup>

Före miljöbalkens ikraftträdande var det endast enligt miljöskyddslagen (§ 38) som det fanns en – om än något vagt uttryckt – skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstanke om brott. Det föreskrevs att det åligger tillsynsmyndigheter att verka för att överträdelser av lagen beivras. JO menade dock att det i tillsynsskyldigheten som sådan låg en skyldighet att också anmäla om det förelåg misstanke om brott mot den miljöregel som tillsynen avsåg. Genom införandet av en generell anmälningskyldighet i 26 kap. 2 § MB har denna oklarhet försvunnit.<sup>30</sup> Detta bekräftas också av en lagakraftvunnen dom av Skellefteå tingsrätt den 22 juni 2000, där en ordförande i en miljönämnd dömdes för tjänstefel för att ha underlåtit att anmäla ett misstänkt miljöbrott (se nedan avsnitt 3.5.1).

---

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 267.

<sup>30</sup> Stefan Karlmark: *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*, 2:a uppl. 1999, s. 93.

# 3 Den operativa tillsynen i praktiken

## 3.1 Inledning

I kapitel 2 redogjorde jag bl.a. för hur tillsynsorganisationen är uppbyggd. Det framgick att de centrala myndigheternas ansvar för tillsyn främst innebär ansvar för tillsynsvägledning och uppsikt. Den operativa tillsynen – d.v.s. den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd – förekommer endast i begränsad omfattning. Jag har för helhetens skull ändå valt att ha med ett avsnitt om de centrala myndigheterna i detta kapitel som handlar om den operativa tillsynsverksamheten och problem som finns med denna.

Den operativa tillsynen på miljöområdet svarar främst länsstyrelserna och – framför allt – kommunerna för. Dessa behandlas i avsnitt 3.3 och 3.4. Avsnitt 3.4 om kommunernas tillsyn är det klart mest omfattande, vilket är ganska naturligt då den operativa tillsynen till den allra största delen sker lokalt.

Avsnitt 3.5 behandlar rättsliga åtgärder, d.v.s. åtalsanmälningar och miljö-sanktionsavgifter. I det avslutande avsnittet analyserar jag hur tillsynsverksamheten fungerar och ger förslag på förändringar.

## 3.2 Den centrala tillsynen

De centrala tillsynsmyndigheterna på miljöområdet har, som tidigare nämnts, främst ansvar för tillsynsvägledning och uppsikt (se avsnitt 2.2.1). Det centrala

vägledningsansvaret för tillsyn är fördelat på elva myndigheter. Ansvarsfördelningen dem emellan framgår av 13 och 14 §§ TiF samt bilagan till TiF.<sup>31</sup>

Det har tidigare konstaterats att alltför många och olika signaler sänts från centralt håll till kommunerna, vilka inte haft möjlighet att tillgodose alla, ofta motstridiga, uppmaningar från olika håll. Dessutom har gränsdragningen mellan olika centrala myndigheters ansvarsområden ibland uppfattats som oklar.<sup>32</sup>

För att samordna myndigheternas arbete med tillsyn och föreskrifter inrättade regeringen den 1 januari 1999 ett tillsyns- och föreskriftsråd, administrativt knutet till Naturvårdsverket. I rådet ingår företrädare för Naturvårdsverket (NV), Socialstyrelsen, Boverket, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen (KemI), Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet samt generalläkaren, länsstyrelserna och Kommunförbundet. Rådet arbetar bl.a. med utbildningsfrågor och informationsspridning och man för ett register över samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av MB samt över de allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av de centrala myndigheterna.<sup>33</sup>

De centrala myndigheterna utövar endast i begränsad omfattning operativ tillsyn inom miljöskyddsområdet. NV har möjlighet att utöva tillsyn i form av inspektioner, men utnyttjar i praktiken inte den möjligheten.<sup>34</sup> KemI har som målsättning att varje år genomföra 150-200 inspektioner inom sitt verksamhetsområde.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Ds 1998:22, s. 37; [www.tofr.environ.se/formuppg/formuppg.htm](http://www.tofr.environ.se/formuppg/formuppg.htm), 2001-07-01.

<sup>32</sup> Ds 2000:67, s. 59 f.

<sup>33</sup> [www.tofr.environ.se/formuppg/formuppg.htm](http://www.tofr.environ.se/formuppg/formuppg.htm), 2001-07-01.

<sup>34</sup> Ds 1998:50, s. 69.

<sup>35</sup> [www.kemi.se/vagledning/inspektion.htm](http://www.kemi.se/vagledning/inspektion.htm), 2001-07-01.

### 3.3 Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna har på regional nivå huvudansvaret för miljö- och hälso-skyddsfrågorna, inklusive viss lagreglerad operativ tillsyn. Genom införandet av MB fick länsstyrelserna en mer övergripande roll än vad som varit fallet tidigare. Länsstyrelserna skall ansvara för tillsynsvägledning inom respektive län och verka för att en enhetlig rättstillämpning etableras i regionen. Dessutom skall länsstyrelserna pröva tillstånd och utgöra besvärsinstans då kommunala beslut överklagas.<sup>36</sup>

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har i sin rapport ”Att granska sig själv” (Ds 2000:67) undersökt bl.a. länsstyrelsernas roll inom miljötillsynsområdet. De har intervjuat företrädare för olika tillsynsmyndigheter, såväl kommunala som centrala. Man har kommit fram till att en utbredd uppfattning är att länsstyrelsernas roll är alltför diffus och i behov av förtydligande. Länsstyrelserna uppges också vara passiva när det gäller tillsynsfrågor.<sup>37</sup>

En förklaring till länsstyrelsernas passivitet är bristande resurser. Man har fått prioritera regeringsuppdrag och projektarbete framför operativ tillsyn. Tillsyns- och föreskriftsrådet genomförde under början av år 2001 en enkätundersökning där man ställde frågor till landets samtliga 330 operativa tillsynsmyndigheter. En fråga som ställdes var: Har ni under år 2000 av resursskäl avstått från att bedriva tillsyn aktivt inom några tillsynsområden? (Med tillsynsområden avses de områden som anges i bilagan till TF). 19 av 21 länsstyrelser svarade på denna fråga och 17 st (89 %) svarade ja. 15 av 18 länsstyrelser (83 %) uppgav, som svar på en

---

<sup>36</sup> SOU 1996:103, s. 551; Ds 2000:67, s. 75; Ds 1998:22, s. 61 f.

<sup>37</sup> Ds 2000:67, s. 76.



annan fråga, att de under år 2000 av resursskäl avstått från att utföra speciella tillsynsuppgifter.<sup>38</sup>

Ett annat problem med länsstyrelsernas tillsynsverksamhet är, enligt flera intervjuade i ESO-undersökningen, att de inte är oberoende miljömyndigheter utan även har att tillvarata näringslivsintressen och stimulera ett gott företagsklimat. Detta kan leda till att man låter företagsintressen gå före miljöintressen.<sup>39</sup>

Länsstyrelserna har även dubbla roller i en annan bemärkelse. Dels fungerar man rådgivande mot kommunerna, dels är man besvärinstans över vissa kommunala beslut. Det förekommer, enligt ESO-undersökningen, att länsstyrelser avstår från att ge kommuner råd eftersom ärendet kan komma att överklagas.<sup>40</sup>

## **3.4 Den kommunala tillsynen**

### **3.4.1 Tillsynens omfattning**

Tillsynsmyndigheterna skall, enligt TiF, föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Svenska Kommunförbundet har gjort en sammanställning över de kommunala tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn år 2000 (se tabell 1). 240 av 289 kommuner har svarat på enkäten. Där det har gått har viktningar gjorts:<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Ds 2000:67, s. 75 f.; Tillsyns- och föreskriftsrådets rapport: Uppföljning av den operativa tillsynen enligt miljöbalken år 2000, fråga 6 och 7.

<sup>39</sup> Ds 2000:67, s. 77.

<sup>40</sup> Ds 2000:67, s. 78.

<sup>41</sup> Svenska Kommunförbundets rapport: Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning (2000), s. 10.

<b>Verksamhet</b>	<b>Tillsynsobjekt</b>
A-verksamheter	120
B-verksamheter	3.600
C- och U-verksamheter	77.500
Jordbruk med miljötillsyn	45.000
Enskilda avlopp med återkommande tillsyn	270.000
Värmepumpar	10.000
Hälsoskyddsobjekt	180.000
Förorenade områden	9.700
Kemisk/bioteknisk produktion	53.000
Avfall, producentansvar	65.000
Livsmedelsobjekt (inkl. tillfälliga tillstånd)	66.000
Djurskyddsobjekt	106.000
Natur- och kulturobjekt	3.800
Tobak	6.000

Tabell 1

Tabellen visar att antalet kommunala tillsynsobjekt uppgår till ca. 900.000. Det har skett en avsevärd ökning sedan Kommunförbundet gjorde sin senaste sammanställning år 1996. Då uppgick antalet tillsynsobjekt till omkring 500.000. Ökningen beror på att staten gett kommunerna nya uppgifter, att kommuner tagit över uppgifter från länsstyrelserna och att kommunerna utvidgat sin tillsyn bl.a. till följd av MB. Nya tillsynsuppgifter som tillkommit i och med MB är bl.a. tillsyn av kemiska och biotekniska produkter. Det har dessutom tillkommit fler C-objekt.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 11.

### 3.4.2 Resurstilldelning och arbetsbelastning

Svenska Kommunförbundet konstaterar i sin rapport att det är svårt att följa utvecklingen vad gäller personalresurser (inspektörer) räknat i årsarbetskrafter. Detta beror på att man i analyser av det ekonomiska läget numera valt att föra samman teknik, plan- och bygg och miljö. Dessutom har allt fler förvaltningar och kommunala bolag egen kompetens inom miljöområdet. Förbundet uppskattar i alla fall antalet årsarbetare 1999 till ca 2.200, varav omkring 300 är assistenter. Jämfört med förbundets undersökningar 1992 och 1996 är förändringen marginell (ungefär 100 nya inspektörer har tillkommit totalt). Siffrorna bekräftas av en undersökning genomförd av SKTF, SN och MHTF.<sup>43</sup>

Det finns alltså ca. 1900 kommunala inspektörer inom miljö- och hälsoskyddsområdet och de har som ovan nämnts omkring 900.000 tillsynsobjekt att bevaka. Det blir i genomsnitt ungefär 470 tillsynsobjekt med tillhörande administration, information och rådgivning per inspektör.

ESO har i sin rapport (Ds 2000:67) även utrett den kommunala tillsynen. Man skickade ut en enkät till landets kommuner och ställde bl.a. dessa frågor: Hur många inspektörer räknat som årsarbetskrafter arbetar med tillsyn? Hur många inspektioner utförs totalt per år? Resultatet blev följande (se tabell 2 nästa sida).<sup>44</sup>

Kommunstorlek	Antal inspektörer (årsarbetskrafter)	Antal inspektioner per år	Antal inspektioner per år och arbetskraft
< 10.000			

---

<sup>43</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 13 f.; SKTF m.fl. rapport: Miljö- och hälsoskyddets organisation (1999), s. 12.

<sup>44</sup> Ds 2000:67, s. 133.

<b>Snitt</b>	1,6	115	72
<b>Variation</b>	0,7 - 5	15 - 300	10 - 150
<b>10.000-25.000</b>			
<b>Snitt</b>	2,4	195	81
<b>Variation</b>	0,3 - 5	20 - 700	15 - 267
<b>25.000-50.000</b>			
<b>Snitt</b>	4,1	557	136
<b>Variation</b>	0,9 - 8	50 - 2000	18 - 400
<b>&gt; 50.000</b>			
<b>Snitt</b>	11,3	1113	98
<b>Variation</b>	3 - 19	110 - 2818	26 - 217

Tabell 2

Författarna till rapporten, Mikael Johannesson och Jens Johansson, konstaterar att det är anmärkningsvärt att variationerna är så pass stora inom respektive kategori. De som har flest årsarbetskrafter bland de minsta kommunerna har fler än de som har minst årsarbetskrafter bland de största kommunerna. Man konstaterar också att inspektörerna i de största kommunerna genomför fler inspektioner per år än inspektörerna i de minsta kommunerna.<sup>45</sup>

För att få svar på frågan om hur arbetsbelastningen förändrats ställde ESO följande fråga: Hur bedömer ni att arbetsbelastningen och resurstilldelningen förändrats vad gäller tillsynen i er kommun i och med miljöbalkens ikraftträdande? (Se tabell 3 nästa sida).<sup>46</sup>

Kommunstorlek	Ökat > 20 %	Ökat 5 - 20 %	+ - 5 % oföränd.	Minskat > 5 %
Alla				

<sup>45</sup> Ds 2000:67, s. 132 f.

<sup>46</sup> Ds 2000:67, s. 104.

Arbetsbelastning	46 %	47 %	7 %	0 %
Resurstilldelning	5 %	10 %	68 %	16 %
<b>&lt; 10.000</b>				
Arbetsbelastning	47 %	47 %	7 %	0 %
Resurstilldelning	3 %	3 %	79 %	14 %
<b>10.000-25.000</b>				
Arbetsbelastning	47 %	45 %	8 %	0 %
Resurstilldelning	8 %	3 %	68 %	20 %
<b>25.000-50.000</b>				
Arbetsbelastning	46 %	46 %	8 %	0 %
Resurstilldelning	0 %	25 %	71 %	4 %
<b>&gt; 50.000</b>				
Arbetsbelastning	42 %	58 %	0 %	0%
Resurstilldelning	0 %	33 %	42 %	25 %

Tabell 3

Resultatet är entydigt; 93 % uppger att arbetsbelastningen ökat med minst 5 % medan endast 15 % uppger att resurserna ökat i motsvarande utsträckning. Ungefär motsvarande resultat kom dock MHTF fram till i en undersökning genomförd redan 1997, d.v.s. före miljöbalkens ikraftträdande.<sup>47</sup>

Under de senaste åren har alltså arbetsbelastningen ökat för de kommunala miljöinspektörerna. Resurstilldelningen har inte ökat i motsvarande grad. Vad innebär då detta för det praktiska tillsynsarbetet? ESO ställde i sin enkät följande fråga: Anser ni att resurserna avsatta för miljötillsyn i er kommun är tillräckliga för att uppfylla de krav lagen ställer på en kommun inom miljöområdet? 261 kommuner svarade på frågan (90 %). 81 % svarade nej på frågan, d.v.s. att de inte klarar av att följa lagen. De största kommunerna har enligt svaren från

---

<sup>47</sup> Ds 2000:67, s. 103 f.; MHTF:s rapport: Resurser och organisation för ett effektivt miljö- och hälsoskyddsarbete (1997), s. 5.

enkäten bäst möjligheter att uppfylla lagens krav, men även i dessa kommuner är problemen stora (71 % av dessa svarade nej).<sup>48</sup>

En annan fråga ESO ställde i sin undersökning var om det är problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden. 72 % svarade ja på denna fråga (svarsfrekvens 91 %). Ju mindre kommun desto större svårigheter. 86 % av de svarande från kommuner med färre än 10.000 invånare svarade ja, medan 51 % av de svarande från de största (> 50.000) kommunerna svarade ja på frågan. Rapportens författare anser att problemen ofta är större i de minsta kommunerna därför att det i dessa kommuner är vanligare med ensaminspektörer.<sup>49</sup> Kommunförbundet skriver i sin rapport:

”Det som är mera oroande är att andelen kommuner med färre än två årsarbetskrafter, i praktiken ensaminspektörer, är ca. 30 st. Var 10:e kommun har färre än två handläggare för hela miljöområdet. Förutom att det är svårt att upprätthålla kompetensen är man väldigt sårbar och har svårt att hinna med planering, prioritering av verksamheten samt långsiktigt miljöarbete.”<sup>50</sup>

Högni Hansson, miljöchef i Landskrona, säger att miljötillsynen kräver åtminstone sex olika kompetenser, i praktiken minst sex anställda. Detta kommer, framför allt av de mindre kommunerna, aldrig att accepteras, säger han och nämner detta som ett skäl till varför huvudansvaret för miljötillsynen borde tas ifrån kommunerna.<sup>51</sup>

I tillsyns- och föreskriftsrådets enkätundersökning våren 2001 ställdes, som tidigare nämnts, bl.a. följande fråga: Har ni av resursskäl avstått från att utföra några speciella tillsynsuppgifter? Bland kommunerna svarade 58 % ja på denna

---

<sup>48</sup> Ds 2000:67, s. 105.

<sup>49</sup> Ds 2000:67, s. 129 ff.

<sup>50</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 13.

<sup>51</sup> Kontakt med Högni Hansson, miljöchef i Landskrona kommun, 2001-07-16.

fråga (svarsfrekvens 81 %). Av glesbygdskommunerna svarade 70 % ja. En annan fråga som ställdes var: Har ni under år 2000 av resursskäl avstått från att bedriva tillsyn aktivt inom några tillsynsområden? 63 % av kommunerna svarade ja på frågan (svarsfrekvens 83 %). Bland glesbygdskommunerna svarade 80 % ja.<sup>52</sup>

MHTF skickade under 1997 ut en enkät till kommunernas miljöchefer (eller motsvarande) och frågade hur verksamheten klaras av. När det gällde den obligatoriska verksamheten – sådan verksamhet som är väl definierad i lagstiftningen, t.ex. att besluta i anmälningsärenden, utöva operativ tillsyn o.s.v. – ansåg sig endast 45 % klara av denna verksamhet (svarsfrekvens 77 %). Om detta skriver Kia Regnér, företrädare för MHTF, i rapporten:

”Att en minoritet av de ansvariga anser sig klara av de obligatoriska uppgifterna är, för att uttrycka sig milt, intressant. Att man inte alltid hinner med alla sina arbetsuppgifter är naturligt... När en majoritet av en yrkeskår inte anser sig klara av att bevaka att lagar följs, finns det emellertid något fundamentalt systemfel. Det kan inte vara meningsfullt att stifta lagar och fastställa gränsvärden, om det inte finns någon möjlighet att följa upp besluten.”<sup>53</sup>

### **3.4.3 Kostnadstäckning och prioriteringar**

Föregående avsnitt visade att det, åtminstone enligt inspektörerna själva, finns alldeles för lite resurser för att en effektiv tillsyn skall kunna bedrivas. Detta avsnitt behandlar dels frågan om hur tillsynen finansieras, dels frågan om hur de befintliga resurserna används, d.v.s. de kommunala tillsynsmyndigheternas prioriteringar.

---

<sup>52</sup> Tillsyns- och föreskriftsrådet a.a., fråga 6 och 7.

<sup>53</sup> MHTF a.a., s. 5 ff.

Enligt 27 kap. MB har kommunerna rätt att ta ut avgifter för miljötillsynen. Målsättningen är att avgifterna skall täcka kostnaderna för tillsynen, d.v.s. en kostnadstäckning på i princip 100 %, men kommunerna avgör själva hur tillsynen skall finansieras – via skatter och/eller avgifter.<sup>54</sup>

Svenska Kommunförbundets rapport visar att kostnadstäckningen inom miljöskyddssektorn år 1999 låg på 42 %. Det är en ökning med åtta procentenheter sedan 1996, men långt ifrån målsättningen om full kostnadstäckning.<sup>55</sup>

Trots att reglerna blivit mer entydiga i MB har det inte skett någon större förändring i avgiftssättningen. 1999 låg medeltimtaxan på 533 kr, vilket var en ökning med ca. 16 % sedan 1996. Men spridningen mellan olika kommuner var stor. Den högsta timavgiften låg på 800 kr och den lägsta på 250 kr.<sup>56</sup> Skillnaderna upplevs som ett problem i många kommuner. Det är svårt att motivera en avgiftshöjning för att bättre täcka kostnaderna om grannkommunen har en mycket lägre taxa. Dessutom innebär det att företag får betala olika stora avgifter beroende på i vilken kommun de väljer att etablera sig. ESO ställde i sin enkätundersökning följande fråga till kommunernas miljöchefer och inspektörer: Borde det enligt er mening finnas ett enhetligt avgiftssystem inklusive enhetlig taxa för alla kommuner? 68 % av de svarande ansåg att avgiftssystemet borde vara enhetligt (svarsfrekvens 90 %).<sup>57</sup>

Tillsynsmyndigheten skall genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att MB:s ändamål skall kunna tillgodoses. Tillsynsmyndigheten skall dessutom kontrollera efterlevnaden av MB och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Är någon av uppgifterna viktigare än den andra? Varken

---

<sup>54</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 516.

<sup>55</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 17.

<sup>56</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 21 f.

<sup>57</sup> Ds 2000:67, s. 112 ff.



MB eller förarbetena ger någon vägledning. ESO ställde frågan till de kommunala tjänstemännen. 18 % svarade att de anser att regelefterlevnad är viktigare medan 19 % ansåg att information/rådgivning är viktigare än regelefterlevnad. De flesta, 63 %, ansåg att båda områdena är lika viktiga (svarsfrekvens 90 %). Fler uppgav dock att kommunerna i praktiken prioriterar regelefterlevnad framför information/rådgivning än tvärtom.<sup>58</sup>

Svenska Kommunförbundet har undersökt vilka områden som prioriteras av de kommunala tillsynsmyndigheterna. Man har jämfört antalet årsarbetskrafter områdesvis för åren 1991, 1996 och 1999 (se tabell 4). Den största personella resursinsatsen görs inom området miljöskydd (miljöfarlig verksamhet, kemikaliefrågor m.m.).<sup>59</sup>

Område	1991	1996	1999
Miljöskydd	28 %	23 %	<b>25 %</b>
Hälsoskydd	24 %	20 %	<b>15 %</b>
Naturvård	-	4 %	<b>5 %</b>
Renhållning	-	-	<b>3 %</b>
Livsmedel	20 %	16 %	<b>15 %</b>
Djurskydd	4 %	5 %	<b>7 %</b>
Folkhälsofrågor	-	3 %	<b>2 %</b>
Agenda 21	-	8 %	<b>4 %</b>
Fysisk planering	12 %	4 %	<b>5 %</b>
Övrigt (administration m.m.)	8 %	17 %	<b>19 %</b>

Tabell 4

När det gäller inspektörernas prioriteringar mellan föranmälda respektive oanmälda inspektioner är variationsvidden mellan olika kommuner maximal, d.v.s.

<sup>58</sup> Ds 2000:67, s. 14, 134 ff.

varierar från 0 % till 100 %. Medelvärdet för oanmälda inspektioner är 34 %. Enligt Mikael Johannesson och Jens Johansson ger oanmälda och ofta förekommande inspektioner en mer korrekt bild av hur tillsynsobjekten lever upp till lagstiftningens krav och bör tvinga fram en bättre regelefterlevnad.<sup>60</sup>

### **3.4.4 Den kommunala tillsynsorganisationen**

#### **3.4.4.1 Inledning**

Det högsta beslutande organet inom kommunen är kommunfullmäktige. Fullmäktige skall, enligt 3 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen (KL), tillsätta en kommunstyrelse samt de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter. Fullmäktige skall också bestämma nämndernas verksamhetsområden, vilka skall vara exklusiva i den mening att två nämnder i princip inte skall kunna ha samma funktionsmässiga verksamhetsområde (3 kap. 4 § och 6 kap. 32 § KL).<sup>61</sup>

Det är nämnderna som beslutar i frågor som rör förvaltningen (3 kap. 13 § KL). Tjänstemännen i den kommunala förvaltningen har alltså inte någon självständig beslutanderätt. Eftersom nämnderna normalt sammanträder max en gång i månaden är dock delegering av beslutsbefogenheter till förvaltningsnivån nödvändig. Detta görs med stöd av 6 kap. 33 § KL. Enligt 6 kap. 34 § får inte ärenden av följande slag delegeras:

- Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

---

<sup>59</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 14 f., 19. Kostnaden för tillsynen i Sveriges kommuner år 1999 låg, enligt Kommunförbundet, på ca. 1.300 miljoner kronor. År 1996 var kostnaden 1.350 miljoner kronor.

<sup>60</sup> Ds 2000:67, s. 15 f., 155 f.

<sup>61</sup> Setterlid a.a., s. 59 f.

- Framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats.
- Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- Vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef att fatta beslut, får nämnden också överlåta åt denne att i sin tur uppdra åt annan anställd att besluta i hans ställe (6 kap. 37 § KL). Normalt förekommer sådan här s.k. vidaredelegering i stor omfattning.<sup>62</sup>

#### **3.4.4.2 Sammanslagna nämnder och förvaltningar**

I den gamla KL fanns det krav på att ett antal specialreglerade nämnder skulle finnas i varje kommun, bl.a. en miljö- och hälsoskyddsnämnd. Denna nämnd tilldelades tillsyns- och prövningsuppgifter i bl.a. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. 1984 inleddes ett försök med s.k. frikommuner. En del utvalda kommuner fick möjlighet att införa en i princip fri nämnd-organisation. Sammanslagningar mellan bygg och miljö genomfördes, både på nämnd- och förvaltningssidan. Denna friare organisation kunde bättre anpassas till lokala förhållanden och ge ökade möjligheter till sektorsam-verkan.<sup>63</sup>

Frikommunförsöket slog väl ut och i den nya kommunallagen som antogs 1991 infördes regler om en fri nämndorganisation. Det blev i princip fritt för kommunerna att ha den nämndorganisation de önskar. De obligatoriska nämnderna ersattes av motsvarande uppgifter som kan fullgöras av en eller flera

---

<sup>62</sup> Setterlid a.a., s. 60 ff.

<sup>63</sup> Setterlid a.a., s. 66 f.; SKTF m.fl. a.a, s. 2.

nämnder. Nämnd- och förvaltningsorganisationerna sågs inte längre som odelbara, nya kombinationsmöjligheter framstod.<sup>64</sup>

Genom införandet av 3 kap. 3 a § KL (SFS 1997:50) öppnades också en möjlighet för kommuner att samverka genom att inrätta en gemensam nämnd.

Möjligheten att slå samman nämnder har använts i betydande omfattning. Jag har genomfört en undersökning av hur kommunernas nämnd- och förvaltningsorganisation är uppbyggd på miljöområdet. Tabell 5 visar vilka nämnder som hanterar miljö- och hälsoskyddsfrågor.<sup>65</sup>

Nämnd	Antal
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	65
Miljönämnd	39
Miljöskyddsnämnd	3
Miljö- och byggnadsnämnd	125
Samhällsbyggnadsnämnd	11
Plan- och miljönämnd	9
Miljö- och räddningsnämnd	7
Miljö-, bygg- och räddningsnämnd	5
Myndighetsnämnd	5
Miljö- och stadsbyggnadsnämnd	4
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnd	4
Övriga (sammanslagna) nämnder	12
<b>Totalt</b>	<b>289</b>

Tabell 5

---

<sup>64</sup> Naturvårdsverkets rapport: Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet (2000), s. 35; Setterlid a.a., s. 67.

<sup>65</sup> Undersökningen har genomförts m.h.a. kommunernas hemsidor på Internet (adresser finns på [www.svekom.se/adr/adrindex.htm](http://www.svekom.se/adr/adrindex.htm), 2001-06-10). Kommuner som där har lämnat oklar

Det är alltså vanligast att byggnämnder slås samman med miljö- och hälsoskyddsnämnder. Undersökningen visar att ansvaret för byggnadsfrågor och miljöfrågor (samt ev. även andra frågor, t.ex. räddningstjänst eller tekniska frågor) ligger hos samman nämnd i 174 kommuner (60 %). Antalet kommuner med fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd är 107 st (37 %). Övriga åtta kommuner har slagit samman miljö- och hälsoskyddsnämnden med någon annan nämnd än byggnämnden.

Allt fler kommuner drar ner på antalet nämnder. De flesta sammanslagningarna inom skola, vård och omsorg skedde under början av 1990-talet. Inom det tekniska området (inklusive bygg och miljö) har de största förändringarna skett under andra halvan av 1990-talet samt under början av 2000-talet.<sup>66</sup> Tabell 6 visar andelen fristående respektive sammanslagna miljö- och hälsoskyddsnämnder under åren 1992, 1997 och 2001.

Nämnd	1992 <sup>67</sup>	1997 <sup>68</sup>	2001
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	80 %	65 %	37 %
Sammanslagen nämnd	20 %	35 %	63 %

Tabell 6

Kommunala förvaltningar är i princip oreglerade i KL. Flera nämnder kan alltså ha en gemensam förvaltning, likväl som en nämnd kan ha flera förvaltningar. De kommunala miljöförvaltningarna är sammanslagna med andra förvaltningar i

---

information eller ingen information alls har kontaktats per telefon (ca. 80 st.). Alla landets 289 kommuner är med i undersökningen som genomfördes i juni år 2001.

<sup>66</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 7.

<sup>67</sup> Svenska Kommunförbundet a.a., s. 7.

<sup>68</sup> MHTF a.a., s. 3 f.

ungefär samma utsträckning som miljönämnderna. Sammanslagningarna ser dock något annorlunda ut (se tabell 7 nästa sida).

Förvaltning	Antal
Miljö- och hälsoskyddsförvaltning/kontor	56
Miljöförvaltning/kontor	47
Miljöskyddskontor	3
Miljö- och byggförvaltning/kontor	90
Samhällsbyggnadsförvaltning	25
Teknisk förvaltning/kontor	17
Miljö- och stadsbyggnadsförvaltning	12
Plan- och miljöförvaltning	8
Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltning	7
Miljö- och stadsarkitektkontor	3
Serviceenhet	3
Miljö- och teknikförvaltning	3
Övriga (sammanslagna) förvaltningar	15
<b>Totalt</b>	<b>289</b>

Tabell 7

Även på förvaltningssidan är det alltså vanligt med sammanslagningar. Antalet kommuner där ansvaret för både miljöfrågor och byggfrågor (samt ev. även andra frågor) ligger hos samma förvaltning är 179 st (62 %). 106 kommuner (37 %) har en fristående miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Undersökningen visar också att egen nämnd och/eller förvaltning för miljöfrågor är långt vanligare i större än i mindre kommuner. Nedan görs en jämförelse mellan kommuner av olika storlekar

avseende förekomsten av fristående respektive sammanslagna miljönämnder och förvaltningar (se tabell 8).

Kommunstorlek	Fristående nämnd	Sammanslagen nämnd	Fristående förvaltning	Sammanslagen förvaltning
Alla	37 %	63 %	37 %	63 %
< 10.000	21 %	79 %	21 %	79 %
10.000 – 25.000	26 %	74 %	27,5 %	72,5 %
25.000 – 50.000	55 %	45 %	51 %	49 %
> 50.000	74 %	26 %	71 %	29 %

Tabell 8

Det är också stor skillnad mellan länen. Skillnaden beror på viss del på andelen stora och små kommuner i länet. Men man kan även se tydliga regionala mönster. I de fem nordligaste länen har endast sju av 54 kommuner (13 %) en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd (se tabell 9).

Län	Fristående nämnd	Sammansl. nämnd	Fristående förvaltning	Sammansl. förvaltning	Antal kommuner
Gotland	100 %	0 %	100 %	0 %	1
Halland	66,5 %	33,5 %	83,5 %	16,5 %	6
Västernorrland	57 %	43 %	28,5 %	71,5 %	7
Skåne	54,5 %	45,5 %	51,5 %	48,5 %	33
Östergötland	54 %	46 %	54 %	46 %	13
Stockholm	54 %	46 %	50 %	50 %	26
Uppsala	50 %	50 %	33,5 %	66,5 %	6
Dalarna	46,5 %	53,5 %	53,5 %	46,5 %	15
Jönköping	46 %	54 %	54 %	46 %	13
Västmanland	45,5 %	54,5 %	45,5 %	54,5 %	11
Örebro	41,5 %	58,5 %	33,5 %	66,5 %	12
Blekinge	40 %	60 %	20 %	80 %	5
Kronoberg	37,5 %	62,5 %	25 %	75 %	8
Södermanland	33,5 %	66,5 %	22 %	78 %	9

Västra Götaland	30,5 %	69,5 %	28,5 %	71,5 %	49
Värmland	25 %	75 %	37,5 %	62,5 %	16
Kalmar	25 %	75 %	25 %	75 %	12
Västerbotten	13,5 %	86,5 %	6,5 %	93,5 %	15
Norrbottn	7 %	93 %	21,5 %	78,5 %	14
Gävleborg	0 %	100 %	30 %	70 %	10
Jämtland	0 %	100 %	0 %	100 %	8

Tabell 9

Vad finns det då för fördelar respektive nackdelar med att ha en sammanslagen miljönämnd och/eller förvaltning?

En fördel med att miljö- och byggfrågor sammanfogas organisatoriskt kan vara att miljöfrågorna kommer in i ett tidigare stadium i processen, och får en ökad tyngd i kommunernas planering och bygglovsgivning.<sup>69</sup> En annan fördel kan vara att det underlättar tillsynsarbetet genom att beslutsgång och handläggningstider kan bli kortare i ärenden som är gemensamma för båda verksamhetsområdena.<sup>70</sup>

En nackdel som återkommande tas upp av tjänstemän i olika undersökningar samt i intervjuer jag genomfört med två miljöinspektörer är att det sker en kulturkrock. Byggsidan och miljösidan har ofta två helt skilda intressen, exploatering respektive bevarande. En sammanslagning kan leda till att för kommunen mer ekonomiskt fördelaktiga exploateringsintressen breder ut sig på bekostnad av miljöintressen. På förvaltningssidan gäller detta speciellt med tanke på att endast 48 % av de kommuner som har sammanslagna förvaltningar har en egen avdelning som handlägger miljö- och hälsoskyddsfrågorna, enligt SKTF m.fl. undersökning. Samma undersökning visar att 50 % av de chefer som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor i de kommuner med sammanslagna förvaltningar,

<sup>69</sup> Ds 2000:67, s. 92, 98.

<sup>70</sup> Naturvårdsverket a.a., s. 9.



har en annan utbildning/ yrkesbakgrund än miljö- och hälsoskydd. Flera inspektörer menar att miljöfrågorna inte blir tillräckligt självständigt behandlade.<sup>71</sup>

Ett annat problem, som flera intervjuade i ESO-rapporten uppmärksammat, är att avvägningsfrågor mellan miljö- och exploateringsintressen förväntas bli lösta på tjänstemannanivå. Det handlar om viktiga politiska frågor som borde komma upp till öppen behandling och debatt i nämnden. Men när politikerna får förslagen är konflikterna redan lösta då de motsatta intressena sammanvägts av tjänstemännen. De politiska bedömningarna har alltså gjorts redan i beredningen. Detta innebär i praktiken, enligt flera av de intervjuade, att miljöintressen överskuggas av byggintressen och kommer inte upp till diskussion på likvärdiga villkor.<sup>72</sup>

Arbetsituationen för tjänstemännen kan försämrats vid sammanslagningar. Ett myndighetsbeslut från miljöavdelningen som är negativt för teknik- eller byggavdelningen kan påverka arbetsklimatet. Och om förvaltningschefen (eller politikerna) kommer från teknik- eller byggområdet riskerar inspektörerna att hamna i en olämplig beroendeställning: de kan dra sig för att vidta åtgärder mot verksamhetsutövare om de vet att detta inte uppskattas.<sup>73</sup>

En av de tjänstemän jag intervjuat (liten förortskommun) menar att situationen blir värre och värre. Han ställde krav på ett företag och kom med förslag om miljöstraffavgift men blev överkörd av nämnden (bygg och miljö). ”Jag har ryggen fri, men utan politikernas stöd blir det inte roligt nästa gång jag har med företaget att göra, vare sig det handlar om rådgivning eller om granskning.” I

---

<sup>71</sup> Ds 2000:67, s. 92; SKTF m.fl. a.a., 11 ff.; Kontakt med en miljöinspektör från en liten förortskommun och en från en lite större landsbygdskommun (båda har velat vara anonyma), 2001-06-28.

<sup>72</sup> Ds 2000:67, s. 92 f.

<sup>73</sup> Ds 2000:67, s. 94.

kommuner där ansvaret för drift och tillsyn över kommunala verksamheter sammanfaller riskerar en inspektör t.o.m. att bli tvingad att åtalsanmäla sin egen chef (se om detta i nästa avsnitt).

Andra nackdelar med sammanslagna miljönämnder och/eller miljöförvaltningar som nämns är att resurserna för respektive område riskerar att minska samt, när det gäller den politiska sidan, att det kan bli ett för stort område att greppa för nämndernas ledamöter vilket gör att det är svårt att sätta sig in tillräckligt i miljöaspekterna. 70 % av de svarande i ESO:s undersökning anser att nackdelarna med sammanslagna nämnder och/eller förvaltningar överväger fördelarna.<sup>74</sup>

### **3.4.4.3 Kommuner där ansvar för drift och tillsyn över kommunala verksamheter sammanfaller**

Enkätsvaren från kommunerna i Naturvårdsverkets undersökning våren 2000 visar att det i 19 fall förekommer att en och samma nämnd har ansvar för både drift och tillsyn av kommunala miljöfarliga verksamheter. I 48 kommuner ligger ansvaret för drift och tillsyn inom samma förvaltning (se tabell 10, svarsfrekvens 91 %).<sup>75</sup>

<b>Ansvar för drift och tillsyn</b>	<b>Antal kommuner</b>
- både gemensam nämnd och gemensam förvaltning	14
- gemensam nämnd (endast)	5
- gemensam förvaltning (endast)	34

<sup>74</sup> Naturvårdsverket a.a., bil. 2, s. 2; Ds 2000:67, s. 93, 97 f.

<sup>75</sup> Naturvårdsverket a.a., s. 23.

<b>Totalt</b>	<b>53</b>
---------------	-----------

Tabell 10

Naturvårdsverket undersökte även vilka kommunala anläggningar som hamnat under gemensamt drifts- och tillsynsansvar (se tabell 11).<sup>76</sup>

Kommunala anläggningar	Drift och tillsyn under samma nämnd	Drift och tillsyn under samma förvaltning
Avloppsreningsystem	9	38
Avfallshanteringsystem	9	37
Vattenförsörjningssystem	8	38
Energiförsörjningssystem	2	12
Andra anläggningar (t.ex. kommunala vägar, motorsportanläggningar)	15	45

Tabell 11

3 kap. 5 § KL stadgar att en nämnd inte får bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part. Det innebär att man inte kan ha samma nämnd som ansvarar för både skötseln av kommunens fastighetsbestånd och dessutom för beslut om t.ex. bygglov. Även gemensam nämnd för drift av miljöfarlig verksamhet och hantering av anmälan om sådan verksamhet förhindras. I 3 kap. 5 § KL stadgas också att en nämnd inte heller får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn övre sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Det är alltså oförenligt med KL:s bestämmelser att en kommunal nämnd bedriver miljöfarlig verksamhet, t.ex. avfallshantering eller avloppsreningsverk, och samtidigt är ansvarig tillsynsmyndighet enligt MB. Detta gäller oavsett om de olika verksamheterna drivs under en eller flera förvaltningar. 19 av kommunerna har uppgett att de i strid med KL:s bestämmelser har gemensamma nämnder för drift och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Det finns dock inga möjligheter att tillgripa sanktioner

---

<sup>76</sup> Naturvårdsverket a.a., s. 24.

gentemot dessa kommuner, men en bestämmelse av betydelse är 11 § TiF som stadgar att vid prövning av kommunens framställan till länsstyrelsen om övertagande av tillsynsansvar enligt MB, skall länsstyrelsen i sitt beslut bl.a. beakta kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn.<sup>77</sup>

48 av landets kommuner är, enligt Naturvårdsverkets undersökning, organiserade så att ansvaret för drift och tillsyn av kommunala miljöfarliga verksamheter sammanfaller på förvaltningsnivå. Detta strider inte direkt mot KL:s regler, men däremot mot förarbetsuttalanden. I propositionen till MB anförde regeringen följande:

”Enligt kommunallagen får ansvaret för driften och tillsynen av en verksamhet inte ligga på samma nämnd. En grundläggande princip bör vara att drifts- och tillsynsansvaret skiljs åt även på förvaltningsnivå.”<sup>78</sup>

6 kap. 24-27 §§ KL reglerar jävsfrågor i kommunala nämnder. Bestämmelserna gäller alla som deltar i handläggningen, både nämndens ledamöter och dess handläggande tjänstemän. Reglerna gäller all ärendehandläggning och således inte endast myndighetsutövning. Ulla Björkman, universitetslektor i offentlig rätt vid Uppsala universitet, anser att det s.k. delikatessjävet passar in på situationer med gemensamt drifts- och tillsynsansvar. Delikatessjävet regleras i 6 kap. 25 § 4 p. KL, där det stadgas att en förtroendevald eller anställd är jävig om det i övrigt (utöver vad som sagts tidigare i paragrafen) finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet i ärendet. Björkman skriver att om engagemang i driften av en anläggning är en sådan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet när denne skall utöva myndighetstillsyn över samma anläggning, så blir han jävig i tillsynsärendet. Och eftersom förtroendebrist är det man vill undvika genom

---

<sup>77</sup> Setterlid a.a., s. 68; Naturvårdsverket a.a., s. 11; Naturvårdsverket: ”Förtydliga reglerna om jäv!”, pressmeddelande 00-10-27.

<sup>78</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 268. Se även prop. 1990/91:117, s. 41.

lagkravet på skilda nämnder och förarbetsuttalanden om lämpligheten av att hålla isär förvaltningsorganisationerna för de båda slagen av verksamheter, så borde saken vara klar. Men det finns en undantagsregel i 6 kap. 27 § 2 st. KL som skapar oklarhet. Enligt denna regel skall delikatessjäv inte anses föreligga enbart p.g.a. att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare deltagit i ärendet i en annan nämnd. Enligt Björkman kan dock inte gärna ett ärende om driften av en anläggning vara helt identiskt med ett ärende om tillsyn av samma anläggning och därför borde jävet ligga fast. Detta är dock osäkert eftersom det inte finns några vägledande fall och därför föreslår Björkman ett tillägg i 6 kap. 25 § KL som klart och tydligt föreskriver att jäv föreligger om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.<sup>79</sup>

En del kommuner har vidtagit åtgärder för att skilja drift och tillsyn, men enbart misstanke hos allmänheten om jäv skapar trovärdighetsproblem för den kommunala tillsynen. Särbehandlas kommunens anläggningar? Misstänksamheten gäller inte minst de privata företag som själva är föremål för tillsyn.<sup>80</sup>

Ett annat problem med gemensamt ansvar för drift och tillsyn är den ohållbara arbetssituation som kan uppstå för en miljöinspektör. En stor del av de med tillsynen sammanhängande beslutsbefogenheterna är delegerade till anställda i förvaltningen. Detta innebär att en inspektör kan bli tvungen att åtalsanmäla sin egen förvaltningschef. Underlåter han att anmäla riskerar han att själv åtalas för tjänstefel (se avsnitt 3.5.1).<sup>81</sup> ”Hittills har det fungerat men den dag kommer närmare då problemen ställs på sin spets”, säger en av de jag intervjuat (landsbygdskommun), och tillägger att det vore bättre om han som inspektör arbetade under en annan huvudman, t.ex. staten.

---

<sup>79</sup> Ulla Björkman: Rapport till Naturvårdsverket: Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter (2000), s. 10-18.

<sup>80</sup> Ds 2000:67, 96, 100; Björkman a.a., s. 17; Naturvårdsverket a.a., s. 24 f.

<sup>81</sup> Setterlid a.a., s. 68 f., SKTF m.fl. a.a., s. 3.

#### **3.4.4.4 Andra problem som kan uppstå i den kommunala miljötillsynen**

I de två senaste avsnitten har jag redogjort för en del problem som kan uppstå då miljönämnder och/eller förvaltningar slås ihop med andra avdelningar. Oavsett sammanslagningar finns det med kommunal tillsyn även en del andra problem, vilka kan leda till att tillsynen inte blir så effektiv som den borde vara.

Enligt en av de inspektörer jag intervjuat (liten förortskommun) och flera av de intervjuade i ESO:s undersökning händer det att politiska hänsyn påverkar tillsynen vad gäller regelefterlevnad. Signalerna från politiskt håll är i regel att gå mjukare fram och att inte vidta ”onödiga” åtgärder. Som skäl till detta uppges att politikerna ofta, i synnerhet i de små kommunerna, känner företagsledarna. En annan orsak kan vara att politikerna vill värna om arbetstillfällena och företagsklimat i kommunen.<sup>82</sup> I en del kommuner har politiker gått mycket hårt åt inspektörer som velat sköta sina jobb. Någon har avskedats, andra har ”förbjudits” att ha kontakt med polis och åklagare. I en kommun kom det ut i massmedia att kommunen inte iakttog gällande regler. Från kommunens sida försökte man, i strid med grundlagen, att ta reda på vem som upplyst massmedia.<sup>83</sup> Högni Hansson menar att många politiker inte är mogna för eller kapabla att ansvara för miljötillsynen. Många har svårt att skilja mellan politik och myndighetsutövning. Miljöfrågorna har dessutom väldigt låg status bland politikerna.<sup>84</sup>

Även om en miljöinspektör inte låter sig påverkas är det ändå i många fall nämnden som fattar det avgörande beslutet i t.ex. åtalsanmälningsfrågan. Enligt de

---

<sup>82</sup> Ds 2000:67, s. 162 ff.

<sup>83</sup> Stefan Karlmark: ”Miljöinspektörernas nya tillsynsroll – möjlig att klara i kommunerna?”, artikel i Miljö & Hälsa, nr. 5/2001.

intervjuade i ESO-undersökningen verkar en del politiker tro att sådana ärenden lämnar utrymme för politiska överväganden. Problemet med otillbörlig politisk påverkan är ganska stort. ESO ställde i sin enkät följande fråga: Händer det i er kommun att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad? Svaret blev följande (se tabell 12 nästa sida, svarsfrekvens 90 %):<sup>85</sup>

	<b>Ja</b>
<b>Alla</b>	35 %
<b>&lt; 10.000</b>	40 %
<b>10.000 – 25.000</b>	41 %
<b>25.000 – 50.000</b>	22 %
<b>&gt; 50.000</b>	31 %
<b>Chefer</b>	27 %
<b>Inspektörer</b>	44 %
<b>Egen nämnd och förvaltning</b>	23 %
<b>Sammanslagen nämnd och/eller förvaltning</b>	41 %

Tabell 12

---

<sup>84</sup> Kontakt med Högni Hansson, se not 51.

<sup>85</sup> Ds 2000:67, s. 162 ff.

I drygt en tredjedel av kommunerna händer det alltså att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad. Problemen är betydligt större i kommuner med sammanslagen miljönämnd och/eller förvaltning jämfört med kommuner med fristående nämnd och förvaltning.<sup>86</sup>

Det finns även risk för att kommunala miljöinspektörer hamnar i olika lojalitetskonflikter. Enligt de intervjuade i ESO-undersökningen är en vanlig sådan konflikt den som finns mellan å ena sidan viljan att få företag att trivas och stanna på orten, å andra sidan lagens krav och yrkesetiken. Även inspektörens dubbla roll – att dels vara rådgivande, dels kontrollerande – kan innebära svårigheter. Att ena stunden sitta ner hos företagaren i all vänskaplighet och informera och ge råd för att i nästa stund komma med krav och eventuellt åtalsanmälan kan vara bekymmersamt.<sup>87</sup>

Andra lojalitetskonflikter, som redan berörts, är de mellan lagen och yrkesetiken å ena sidan och förvaltningschefens eller kommunpolitikernas synpunkter å andra sidan. Miljöinspektören är i en beroendeställning då förvaltningschefen beslutar om hans lön och kommunpolitikerna om budgeten. Genom denna beroendeställning kan inspektören få svårt att gå emot chefens eller politikernas linje.<sup>88</sup>

Detta avsnitt om den kommunala tillsynen har visat på att det råder stora skillnader inom den kommunala tillsynen beträffande omfattning och kvalitet. Detta innebär i sig ett stort problem. Den största nackdelen är, enligt flera av de intervjuade i ESO-undersökningen, att konkurrensen mellan företag i olika kommuner snedvrids. Företag kan välja att etablera sig i eller flytta sin verksamhet till kommuner som har lägre miljökrav och mindre strikt tillsyn än andra. På detta

---

<sup>86</sup> Ds 2000:67, s. 162 ff.

<sup>87</sup> Ds 2000:67, s. 168 f.

<sup>88</sup> Ds 2000:67, s. 168.



sätt kan företag undvika vissa utgifter. Kommuner med låga ambitioner inom miljötillsynen kan locka till sig arbetstillfällen och skattekraft på bekostnad av kommuner med högre ambitioner.<sup>89</sup> Min personliga uppfattning är att den största nackdelen med de kommunala skillnaderna är att miljön i kommuner med låga ambitioner får ett sämre (ej tillräckligt) skydd.

## 3.5 Rättsliga åtgärder

### 3.5.1 Åtalsanmälningar

Före miljöbalkens tillkomst åtalsanmälades få misstänkta miljöbrott. Statistik jämförbar med dagens är svårt att få fram, men från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) – som handhar landets officiella brottsstatistik – kan man i alla fall få fram antalet åtalsanmälningar för brott mot miljöskyddslagen (ML) under åren 1995 – 1998 (se tabell 13 nästa sida).<sup>90</sup>

År	Anmälda brott
1995	341
1996	327
1997	287
1998	324

Tabell 13

Riksåklagaren (RÅ) har, i en rapport från 1998, räknat fram det totala antalet anmälningar för miljöbrott (d.v.s. ej endast brott mot ML) för åren 1996 och

---

<sup>89</sup> Ds 2000:67, s. 143 f.

<sup>90</sup> Statistiken finns på [www.bra.se/extra/statistics/extra\\_index?lang=se](http://www.bra.se/extra/statistics/extra_index?lang=se), 2001-07-05.

1997. Man kom fram till en ungefärlig siffra om 700 anmälningar totalt för båda åren, alltså i genomsnitt ca. 350 anmälningar per år.<sup>91</sup>

Tillsynsmyndigheterna anmälde inte vid denna tid (liksom idag, se nedan) alla misstänkta miljöbrott till åtal. RÅ genomförde i samband med ovannämnda rapport en enkätundersökning, där kommunerna och länsstyrelserna bl.a. fick svara på frågan om de alltid gjorde anmälan när brott kunde misstänkas och, om inte, varför. 178 av 259 svarande kommuner (69%) och 19 av 21 (90%) länsstyrelser svarade att man inte alltid gjorde anmälan.<sup>92</sup>

En stor del av de svarande uppgav som orsak till att man inte alltid anmälde att man istället satsade på att avhjälpa felet eller att man prioriterade tillsynsarbetet och kontakten med tillsynsobjektet framför en strikt lagtillämpning. Andra vanliga orsaker som nämndes var att man istället tog förhandskontakt med åklagaren och diskuterade innan en eventuell anmälan gjordes och att man gjorde en bedömning av brottets allvar och underlät att anmäla bagatellartade förseelser. Några kommuner uppgav att man gjorde en bedömning av de subjektiva rekvisiten.<sup>93</sup>

En annan vanlig motivering var att anmälningar oftast inte ledde till något eller till alldeles för låga påföljder och att det därför inte fanns någon anledning att göra anmälan. Som exempel på sådana här situationer vid denna tid kan nämnas att länsstyrelsen i Värmland anmälde elva misstänkta miljöbrott och Landskrona kommun anmälde 48 misstänkta brott mot lagen om kemiska produkter utan att ett enda ledde till åtal.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> RÅ:s rapport (1998): Effektivare miljöbrottsbekämpning, s. 21 ff.

<sup>92</sup> RÅ (1998) a.a., s. 38 f.

<sup>93</sup> RÅ (1998) a.a., s. 39.

<sup>94</sup> RÅ (1998) a.a., s. 39; TT: "Inget miljöåtal trots elva anmälda misstänkta fall", 1998-04-07; Leif Lofström: "Landskrona i fruktlös kamp mot miljöbrott", artikel i Miljö & Hälsa, nr. 6/1997

Andra orsaker som anfördes för att inte anmäla var att man tyckte att bevis-situationen var osäker, att miljöbrotten var lågprioriterade, att utredningarna tog för lång tid m.m.<sup>95</sup>

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Med denna följde en uttrycklig skyldighet för tillsynsmyndigheter att åtalsanmäla misstankar om miljöbrott (26 kap. 2 § MB). Hösten 1998 föreskrev regeringen att rättsväsendet skulle prioritera miljöbrottsbekämpningen. För detta avsattes särskilda medel till åklagar- och polisväsendet. Ett utökat samarbete mellan tillsynsmyndigheter, åklagare och polis inleddes. Sommaren 2000 dömdes en ordförande i en miljönämnd för tjänstefel, eftersom nämnden underlåtit att åtalsanmäla miljöbrott. Allt detta är omständigheter som bidragit till att antalet åtalsanmälningar för miljöbrott ökat drastiskt. Redan under miljöbalkens första år fördubblades antalet anmälningar och uppgick till drygt 750 st.<sup>96</sup>

År 2000 åtalsanmäldes inte mindre än 2682 misstänkta miljöbrott. Det innebar mer än en tredubbling jämfört med året innan och en ökning med nästan åtta gånger jämfört med år 1997. Detta trots att ingenting tyder på att miljöbrottligheten ökat, eller att tillsynsmyndigheterna anmäler mer än de borde. Enligt Stefan Karlmark, som är biträdande chefsåklagare i Västerås och har arbetat i ett tiotal år med miljöbrott, är förklaringen i stället att man nu håller på att komma tillrätta med avsevärda brister i den före balkens ikraftträdande gällande ordningen.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> RÅ (1998) a.a., s. 39 f.

<sup>96</sup> Stefan Karlmark (2000): "Passiva kommuner hot mot miljöbrottsbekämpningen", artikel i Apropå, nr. 5/2000; RÅ:s miljöbrottsenhet (2000): Delårsrapport för miljöbrottsorganisationen första halvåret 2000, s. 12; RÅ:s miljöbrottsenhet (2001): Miljöbrott – en kort lägesrapport baserad på första årets verksamhet, s. 3.

<sup>97</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 4; Stefan Karlmark (2001): "Miljöbalken och miljöbrott", artikel i TillsynsNytt, nr. 2/2001, s. 16.

Det har hittills, enligt Karlmark, nästan uteslutande varit tillsynsmyndigheter som anmält misstänkta brott mot miljölagstiftningen.<sup>98</sup> Tabell 14 visar det genomsnittliga antalet åtalsanmälningar per operativ tillsynsmyndighet under år 2000.<sup>99</sup>

Myndighet	Genomsnittligt antal åtalsanmälningar
Alla operativa tillsynsmyndigheter	6,1
Centrala operativa tillsynsmyndigheter	3,4
Länsstyrelser	13,4
Skogsvårdsstyrelser	0,5
Kommuner	5,9

Tabell 14

Anmälningstatistiken håller i sig och till och med ökar det första kvartalet 2001. Enligt uppgifter från RÅ:s miljöbrottsenhet inkom 727 brottsmisstankar (606 ärenden) under de tre första månaderna. Det är en ökning jämfört med motsvarande period föregående år.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Stefan Karlmark (2000/01): "Miljöbalken – en skärpt lagstiftning?", artikel i Juridisk Tidskrift, nr. 3 2000/01 s. 718 – 723, s. 719.

<sup>99</sup> Tillsyns- och föreskriftsrådet a.a., fråga 12.

<sup>100</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet: Informationsbrev 3/2001, s. 3. Ökningen är enligt BRÅ:s statistik hela 88 %, se [www.bra.se/extra/statistics/extra\\_index?lang=se](http://www.bra.se/extra/statistics/extra_index?lang=se) 2001-07-10. Statistiken jag använder är hämtad ur åklagarväsendets diarieföringssystem, vilket grundas på ärendehantering hos samtliga åklagarmyndigheter, se RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 30.

Anmälningfrekvensen den senaste tiden visar att många kommunpolitiker och miljöinspektörer utträttat ett mycket bra arbete. Men många kommuner anmäler, av olika skäl inte alla misstänkta miljöbrott och andra anmäler inte alls. Detta synes, enligt Karlmark, i vissa kommuner snarare vara utslag av en policy än av okunskap och det framstår som ett uppenbart lagtrots. Det pågår förundersökning i ett tiotal fall mot kommunpolitiker och hela Enköpings miljönämnd är åtalad för underlåtenhet att anmäla miljöbrott.<sup>101</sup> I juni år 2000 dömdes ordföranden i Skellefteås miljönämnd till 50 dagsböter för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. Ett gym hade flyttats in i nya lokaler utan att någon anmälan om detta gjorts till kommunen. Tjänstemännen i kommunen skulle anmäla detta som ett misstänkt miljöbrott men stoppades av miljönämnden. I nämnden hade man klart för sig sina skyldigheter i fråga om åtalsanmälan. Beslutet att inte göra anmälan bedömdes därför vara ett uppsåtligt brott och tjänstefelet kunde redan av den anledningen inte anses vara ringa.<sup>102</sup>

Vissa tillsynsmyndigheter menar, enligt RÅ:s miljöbrottsenhet, att en bedömning om det är ringa brott, vilket ej är straffbart (29 kap. 11 § MB), skall göras innan anmälan sker. I propositionen till miljöbalken anges: ”Tillsynsmyndigheten skall inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska omständigheterna så snart en straffbar överträdelse kan konstateras.”<sup>103</sup> Svenska kommunförbundet skriver i ett yttrande att man vill erinra om att mindre överträdelser inte är straffbara och att uttalandet i propositionen därför förefaller tvivelaktigt. RÅ:s miljöbrottsenhet menar dock att domen i Skellefteå tingsrätt belyser det felaktiga i dettas synsätt.<sup>104</sup> I detta sammanhang kan också nämnas RÅ:s allmänna råd om

---

<sup>101</sup> Karlmark (2000/01) a.a., s. 720.

<sup>102</sup> Skellefteå tingsrätts dom 2000-06-22 i mål B 250-00.

<sup>103</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 267.

<sup>104</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 21; Svenska Kommunförbundet: Framställan angående översyn av miljöbalken, yttrande 2000-03-17.

tillämpningen av begreppet ringa brott (1998). Innebörden av de allmänna råden är, enligt Setterlid, att området för ringa brott skall vara väsentligt mindre än vad som dittills hade utvecklats inom rättstillämpningen och att det straffria området är begränsat till förseelser med ett mycket lågt straffvärde och där det närmast framstår som stötande att lagföra gärningen.<sup>105</sup>

### 3.5.2 Miljösanktionsavgifter

Den 1 januari 1999 trädde regler om miljösanktionsavgifter i kraft (se avsnitt 2.4.4). Reglerna innebär en rätt – och en skyldighet – för tillsynsmyndigheter att vid vissa angivna överträdelser, påföra en näringsidkare miljösanktionsavgift. Starten var trög. Under 1999 fattades 814 beslut om miljösanktionsavgift av KemI, 14 länsstyrelser och 90 kommuner. 7 länsstyrelser och 199 kommuner fattade alltså inte ett enda beslut om miljösanktionsavgift under det första året. Som skäl för detta har angetts att man inte vill ta ut några miljösanktionsavgifter innan man känner att man informerat ordentligt om miljöbalkens nya bestämmelser. Andra förklaringar är resursbrist, administrativa missar samt näringspolitiska hänsyn(!).<sup>106</sup>

Det finns ett litet utrymme i 30 kap. 1 § 3 st. MB att underlåta att ta ut miljösanktionsavgift. Detta gäller om det vore uppenbart oskäligt. Detta undantag används, enligt NV, av kommunerna i situationer som t.ex. när ensamföretagare drabbas av avgift p.g.a. okunnighet eller bristande information från kommunen. Andra förklaringar har varit att man anser det uppenbart oskäligt att ta ut en stor del av årsförtjänsten i miljösanktionsavgift. Överåklagare Catharina Bergqvist Levin, chef för miljöbrottsenheten, skriver att det inte kan uteslutas att även

---

<sup>105</sup> Setterlid a.a., s. 118.

<sup>106</sup> NV a.a., s. 29; Oscar Alarik: ”120 kommuner vägrar miljösanktionsavgifter”, artikel i Hållbart, nr. 2-3/00.

underlåtenhet att ta ut föreskriven miljösanktionsavgift kan komma att bedömas vara tjänstefel.<sup>107</sup>

Enligt propositionen är syftet med avgiften att öka den allmänna noggrannheten vid bedrivande av näringsverksamhet. Avgift skall tas ut så snart en överträdelse skett, oavsett om den medfört fördel för näringsidkare eller inte. Med uppenbart oskäligt avses i princip förhållanden som stått utom näringsidkarens kontroll.<sup>108</sup>

NV har meddelat allmänna råd om tillämpningen av 30 kap. MB och förordning (1998:950) om miljösanktionsavgifter. I dessa råd anges om 30 kap. 1 § 3 st. MB bl.a. följande:

”Den omständigheten, att tillsynsmyndigheten inte i förväg har uppmärksammat näringsidkaren på gällande eller kommande bestämmelser som rör miljösanktionsavgifter, bör inte påverka myndighetens bedömning av huruvida miljösanktionsavgift skall påföras... Som skäl för att inte påföra avgift bör tillsynsmyndigheten inte godta bristande betalningsförmåga hos näringsidkaren.”<sup>109</sup>

Miljödomstolarna vid Umeå respektive Vänersborgs tingsrätter har avslagit två överklaganden angående miljösanktionsavgifter. I det ena fallet ansåg den klagande att det vore oskäligt att ta ut avgift, eftersom han inte visste om att flyttningen av ett mobilt krossverk var anmälningspliktig. Verksamheten hade inga negativa konsekvenser för miljön och dessutom tyckte han att avgiften inte stod i proportion till företagets storlek. I det andra fallet hävdades att man haft flera kontakter med miljöförvaltningen utan att ha fått reda på att man skulle skicka in

---

<sup>107</sup> NV a.a., s. 29; Catharina Bergqvist Levin: ”Miljösanktionsavgift och åtalsanmälan”, artikel i Tillsynsnytt, nr. 1/2001.

<sup>108</sup> Prop. 1997/98:45, s. 314 f.

<sup>109</sup> NFS 2000:10.

den aktuella rapporten. Som redan nämnts avslogs båda överklagandena.<sup>110</sup> I en annan dom av miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt upphävdes däremot beslutet om miljöstraffavgift. Den klagande hade begärt och fått uppskov av miljönämnden med att lämna in en rapport. Men rapporten skulle ges till länsstyrelsen och inte kommunen. Länsstyrelsen påförde klaganden miljöstraffavgift. Ett beslut som alltså upphävdes av miljödomstolen. Vänder man sig till en myndighet bör man kunna lita på de besked man får och därför, ansåg rätten, skulle det vara uppenbart oskäligt att ta ut miljöstraffavgift i detta fall.<sup>111</sup>

Under år 2000 fattades 2260 beslut om miljöstraffavgift. De klart vanligast förekommande besluten rör för sent inkomna rapporter, framför allt köldmedier rapporter enligt punkten 5.6 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter. Jag har sammanställt NV:s statistik från år 1999 och 2000 i tabell 15 (nästa sida), som visar antal beslut per år och myndighet enligt de olika punkterna i ovannämnda bilaga.<sup>112</sup>

Punkt i bilagan	KemI		Länsstyrelser		Kommuner		Summa	%
	1999	2000	1999	2000	1999	2000		
1.1 Ej anmälan	-	-	-	4	23	92	<b>119</b>	<b>4 %</b>

<sup>110</sup> Miljödomstolen vid Umeå tingsrätts dom 2001-04-10 i mål M 74-00; Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom 2001-02-15 i mål M 345-00.

<sup>111</sup> Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom 2001-02-08 i mål M 286-00.

<sup>112</sup> NV a.a., s. 28; NV: Miljöstraffavgifter, finns på [www.environ.se/index.php3?main=dokument/lagar/msanktio/msank.htm](http://www.environ.se/index.php3?main=dokument/lagar/msanktio/msank.htm), 2001-06-28.



1.5 Miljörapport	-	-	68	64	71	94	<b>297</b>	<b>10 %</b>
5.4 Produktanm.	187	53	-	-	5	33	<b>278</b>	<b>9 %</b>
5.6 Köldm.rapp.	-	-	3	14	438	1674	<b>2129</b>	<b>69 %</b>
Övrigt	4	14	2	23	13	195	<b>251</b>	<b>8 %</b>
<b>Summa</b>	<b>191</b>	<b>67</b>	<b>73</b>	<b>105</b>	<b>550</b>	<b>2088</b>	<b>3074</b>	<b>100 %</b>

Tabell 15

Min analys av NV:s statistik visar att det vid utgången av år 2000, d.v.s. efter två år med miljöstraffavgifter, fortfarande är 87 kommuner som inte fattat ett enda beslut om avgift. 78 % av dessa har slagit samman miljö- och hälsoskyddsnämnden med (minst) en annan nämnd. Endast 58 kommuner har fått någon större rutin på området genom tio eller fler beslut.

82 % av de 107 kommuner med fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd har fattat minst ett beslut om sanktionsavgift, medan endast 63 % av de övriga 182 kommunerna har gjort samma sak. 71 % av de 58 kommuner som fattat minst tio beslut om avgift och 86 % (25 av 29) av de kommuner som fattat minst 20 beslut, har fristående miljö- och hälsoskyddsnämnder.

I ett 30-tal kommuner har besluten delegerats till tjänstemannanivå, ofta för de lägre avgiftsbeloppen – en rutin, som enligt NV, torde effektivisera handläggningen.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> NV a.a., s. 29.

### 3.5.3 Dubbelbestraffning?

Det har gjorts gällande att om en person, som i sin verksamhet åsidosatt en bestämmelse i MB, både påförs miljöstraffavgift och åtalas, så skulle detta strida mot EMRK:s förbud mot dubbelbestraffning. Svenska Kommunförbundet skriver i ett yttrande att det är orimligt att dubbla sanktioner skall tas ut för de rent administrativa förseelserna och att en sådan dubbelbestraffning är från allmänna utgångspunkter tvivelaktig.<sup>114</sup> Frågan uppkom nyligen i ett mål i Göta Hovrätt där en lantbrukare som tidigare pålagts miljöstraffavgift nu åtalades för försvårande av miljökontroll (i enlighet med 29 kap. 5 § och 26 kap. 20 § MB). Tingsrätten fann att den gärning han påförs miljöstraffavgift för var samma gärning som han åtalats för. Hinder förelåg därför enligt såväl EMRK som 30 kap. 9 § 1 st. RB att döma mannen för den åtalade gärningen. Tingsrättens dom upphävdes av hovrätten med följande motivering:

”I artikel 4 i protokoll nr 7 (härefter protokollet) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) stadgas att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligen frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Miljöstraffavgift skall enligt 30 kap 1 § 3 st miljöbalken betalas av näringsidkare som åsidosätter vissa föreskrifter eller villkor. Avgiften tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. För försvårande av miljökontroll kan enligt 29 kap 5 § samma balk den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet bland annat underlåter att lämna viss underrättelse.

Europadomstolen har i ett mål (Ponsetti och Chesnel mot Frankrike) den 14 september 1999 haft att ta ställning till en

---

<sup>114</sup> Karlmark (2001) a.a., s. 17; RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 15; Svenska Kommunförbundet, yttrande (se not 104), s. 8.

talán där det gjordes gällande att åtal för skattebedrägeri stred mot art 4 i protokollet eftersom ett skattetillägg redan hade tagits ut för samma överträdelse. Europadomstolen konstaterade att rekvisiten för skattebedrägeri skilde sig från vad som krävdes för skattetillägg genom att det tillkom ett krav på uppsåt. Det var därför inte fråga om samma överträdelse varför art 4 i protokollet inte aktualiserades och talan avvisades.

Vad gäller förhållandet mellan miljöstraffavgiften och brottet försvårande av miljökontroll kan samma synpunkter läggas till grund för bedömningen. Eftersom det uttryckligen är stadgat att miljöstraffavgiften varken kräver uppsåt eller oaktsamhet medan straffansvaret kräver att antingen uppsåt eller oaktsamhet föreligger är det inte fråga om samma överträdelse. Dubbelbestraffning, och därmed rättegångshinder, föreligger således inte.”<sup>115</sup>

### **3.6 Analys och förslag**

Tillsynen över miljöfarliga verksamheter och andra åtgärder fungerar på många håll i landet väldigt bra. Inspektörer ger råd och information till företag och andra om hur verksamheter och åtgärder ur miljösynpunkt bör bedrivas eller utföras. Man granskar och genomför inspektioner och meddelar förelägganden och förbud vid behov. Om överträdelser av gällande regler eller villkor konstateras utfärdas åtalsanmälningar och, om föreskrivet, beslut om miljöstraffavgifter.

Totalt sett i landet är dock situationen inte på något sätt tillfredsställande. I många kommuner arbetar t.ex. endast en inspektör med allt miljötillsynsarbete, såväl information och rådgivning som gransknings- och inspektionsverksamhet. Dessutom tillkommer allt administrativt arbete. Det blir, om tillsynen skulle skötas på ett godtagbart sätt, förstås en orimlig arbetsbelastning och det kan inte fungera

---

<sup>115</sup> Göta Hovrätts dom 2001-05-16 i mål B 1282-00. Se även Högsta Domstolens dom 2000-11-29 i mål B 868-99, avseende skattetillägg och straff för skattebedrägeri.

i praktiken. Tillsynsarbetet bedrivs i olika kommuner på helt skilda sätt. På vissa håll genomför man endast föranmälda inspektioner, medan man på andra håll endast genomför oanmälda inspektioner. I en del kommuner ger man, vid överträdelser, endast råd om hur problemen kan lösas medan man i andra kommuner, för samma typer av regelöverträdelser, åtalsanmäler och beslutar om miljöstraffavgift. Resurserna som satsas på tillsyn varierar. I en del av de största kommunerna finns färre inspektörer än vad som finns i en del av de minsta.

Det största problemet är att man i många kommuner – och länsstyrelser – inte vill att tillsynen skall skötas på ett enligt lagen godtagbart sätt. Man har andra intressen än att ställa till besvär för kommunens respektive länets företag, genom att komma med krav och anmälningar. Man vill i stället behålla och skapa arbetstillfällen, vilket är en förutsättning för en god ekonomi. Dessutom känner politikerna, åtminstone i de mindre kommunerna, ofta företagsledarna och vill därför inte besluta om t.ex. åtalsanmälningar mot dem. I kommuner där miljönämnden och/eller miljöförvaltningen har slagits samman med andra nämnder/förvaltningar kommer ofta miljöintressen i skymundan av exploateringsintressen. Och i de fall ansvar för både drift och tillsyn av kommunala miljöfarliga verksamheter ligger hos samma nämnd och/eller förvaltning, finns det en uppenbar risk att tillsynen inte sköts effektivt.

En del av dessa problem kan minska genom t.ex. ökad samverkan mellan kommuner eller genom ett lagstadgat krav på att det i varje kommun skall finnas en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd och förvaltning. Men jag vill mena att detta inte är tillräckligt. Det operativa tillsynsansvaret borde ligga hos staten. Skyddet för miljön är en alldeles för viktig fråga för att den skall avgöras av kommunpolitiker, vilkas intressen många gånger främst handlar om att skapa arbetstillfällen och god ekonomi för den egna kommunen. I någon kommun har politikerna gjort sig kända för sin nollvision – d.v.s. noll åtalsanmälningar för miljöbrott. Att sådana människor kan vara ansvariga för miljötillsynen visar bara

att förändringar måste till för att vi skall kunna uppnå en tillsyn som kan anses effektiv. Nedan följer mitt förslag om hur en statligt styrd operativ miljötillsyn skulle kunna organiseras:<sup>116</sup>

En central myndighet inrättas, t.ex. genom sammanslagning av NV och KemI. Myndigheten skulle förslagsvis kunna heta Miljöskyddsverket. Under denna centrala myndighet inrättas ett antal regionala enheter som tar över den myndighetsutövande delen av miljö- och hälsoskyddsnämndernas och förvaltningarnas verksamhet. Kommunerna skall fortsättningsvis ägna sig åt övrigt miljöarbete, t.ex. information och rådgivning samt lokala Agenda 21-projekt. Den centrala myndigheten skall ha ansvar för övergripande uppgifter, såsom att vid behov fördela resurser mellan de regionala enheterna, utbilda personalen vid dessa, ge stöd beträffande regeltillämpningen, utfärda riktlinjer och råd för att uppnå likvärdig tillsyn över hela landet samt följa upp och utvärdera verksamheten. De regionala enheterna ansvarar för den operativa tillsynen, d.v.s. den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Genom att utföra regelbundna inspektioner, granska rapporter, meddela förbud och förelägganden samt besluta om åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter, skall man verka för att komma tillrätta med olägenheter i miljön.

Idag arbetar ca 1.900 årsarbetskrafter inspektörer med miljötillsyn i kommunerna. Ytterligare ett antal arbetar vid länsstyrelserna och KemI. Många av de här kan överföras till de regionala enheterna, men det krävs fler. Inspektörerna arbetar idag med så mycket annat utöver operativ verksamhet och även om denna verksamhet renodlas vid de regionala enheterna och arbetet effektiviseras, krävs enligt min bedömning totalt en personalstyrka på 3.000. Även om livsmedel

---

<sup>116</sup> Jfr Statens livsmedelsverk: Effektivare livsmedelstillsyn, rapport 9-2000; samt SOU 1996:13 (avseende djurskyddstillsyn).

och djurskydd räknas bort finns det trots allt ca 720.000. tillsynsobjekt att bevaka.

Mitt förslag innebär att det bör finnas 20-30 regionala enheter uppdelade geografiskt efter en någorlunda jämn fördelning tillsynsobjekt. Inom varje region skall det finnas olika grupper av inspektörer med olika ansvarsområden. Detta innebär att inspektörerna bedriver tillsyn över flera objekt av samma typ, t.ex. kemikalietillverkare, pappersindustri, avfallshanteringsanläggningar, avlopp o.s.v. Det blir ett mer effektivt utnyttjande av resurser och kunskap jämfört med idag då inspektörerna har att bevaka objekt inom väldigt många skilda områden. Inspektörerna i de olika grupperna skall ha regelbundna möten (t.ex. två ggr./år) med inspektörer från motsvarande grupper i de övriga regionerna. Detta för att utbyta erfarenheter, utbildas, ta del av riktlinjer o.s.v. – allt för att skapa en effektiv och likvärdig tillsyn över hela landet. Inom varje enhet skall det finnas tillgång till specialistkunskap inom avancerad mätteknik, juridik m.m.

Nackdelen med en sådan här statlig organisation skulle kunna vara att man tappar den lokalkännedom som de kommunala tillsynsmyndigheterna har idag. Men genom att i lagen ställa ett fortsatt krav på kommunerna att föra register över de verksamheter som kräver återkommande tillsyn, kan denna brist avhjälpas. Bland fördelarna med den föreslagna organisationen jämfört med dagens organisation kan nämnas:

- Effektiv central ledning.
- Tillvaratagande av kompetens – ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser.
- Likvärdig regeltillämpning över hela landet.
- Oberoende myndighetsutövning – beslut kan fattas utan påverkan av kommunpolitiska hänsyn.

Den regionala tillsynsverksamheten skall vara avgiftsfinansierad. Att den som förorsakar tillsynen betalar för tillsynen ligger helt i linje med principen om att förorenaren betalar. Den totala kostnaden per årsarbetskraft är ungefär 500.000

kr.<sup>117</sup> Då skulle 3.000 årsarbetskrafter kosta 1,5 miljarder kronor. Antalet tillsynsobjekt (förutom djurskydd och livsmedel) uppgår, som ovan nämnts, till ca 720.000 st. Den genomsnittliga årliga tillsynsavgiften blir då ca 2.000 kr per tillsynsobjekt. Som jämförelse kan nämnas att de årliga avgifterna för livsmedelstillsyn varierar mellan 1.500 och 34.000 kr per tillsynsobjekt.<sup>118</sup>

Idag finansieras den kommunala tillsynen till nästan 60 % av kommunala skattemedel. Dessa skatteintäkter kan, enligt förslaget, följaktligen användas till annat. De statliga bidragen till kommunerna kan därför minska i motsvarande mån – och i stället användas för att finansiera den centrala myndigheten.

---

<sup>117</sup> Kontakt med Högni Hansson, se not 51.

<sup>118</sup> Statens livsmedelsverk a.a., s. 140.

## **Del B – Utredning och åtal**



# 4 Förundersökning och beslut i åtalsfrågan

## 4.1 Inledning

Föregående två kapitel har behandlat operativ tillsyn över miljöfarliga åtgärder och verksamheter, d.v.s. tillsynsmyndighetens roll och de problem som uppstår där. I detta kapitel och i kapitel 5 kommer jag att utreda polisens och åklagarens respektive roller i miljöbrottsbekämpandet. I detta kapitel kommer jag att redogöra för vilka regler som gäller för åklagaren vid fattandet av olika beslut. Kapitel 5 är en praktisk del, som behandlar åklagar- och polisväsendets organisation för miljöbrottsbekämpning, de problem som finns och de beslut som fattas.

## 4.2 Förundersökning

### 4.2.1 Syftet med förundersökning

Förundersökningens syfte anges i 23 kap. 2 § RB vara att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott, samt att undersöka om det finns tillräckliga skäl för åtal mot denne. Syftet är även att bereda målet så att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid huvudförhandlingen.

Förundersökningen har en uppgift till: att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och på så sätt få möjlighet att förbereda sitt försvar. Genom att komplettera utredningen får den misstänkte även en chans att förhindra att han

överhuvudtaget blir åtalad. Regler om rätt för den misstänkte att ta del av utredningen finns i 23 kap. 18 § RB.<sup>119</sup>

#### 4.2.2 Inledande av förundersökning

Enligt 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökning i miljöbrottsmål föränleds i allmänhet av att en tillsynsmyndighet anmält brottet. Men anledningen kan t.ex. också vara uppgifter som förekommit i massmedia, anmälningar från allmänheten eller att brott uppdragas genom polisens egna iakttagelser.<sup>120</sup>

Ett inledande av förundersökning kräver, enligt 23 kap. 3 § RB och 1 a § förundersökningskungörelsen (FUK), ett formligt beslut av polismyndighet eller av åklagare. Skälet för detta är att det för den misstänkte är viktigt att veta om det inletts en förundersökning eller inte. Ett beslut om att inleda förundersökning medför nämligen viktiga rättsverkningar. Bland annat blir 23 kap. RB och FUK tillämpliga, vilket innebär att reglerna om misstankedelgivning, rätten att fortlöpande ta del av förundersökningsmaterialet och rätten till slutdelgivning träder i kraft.<sup>121</sup>

Enligt huvudregeln i 23 kap. 1 § RB *skall* alltså förundersökning inledas när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Men det finns en del undantag från denna ”förundersökningsplikt”.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Prop. 1994/95:12, s. 47; Per Olof Ekelöf: *Rättegång V*, 7:e uppl. 1998, s. 102 f.

<sup>120</sup> Ekelöf a.a., s. 107 f.; [www.aklagare.se/layout/NewPage.asp?GroupID=7&PageID=73](http://www.aklagare.se/layout/NewPage.asp?GroupID=7&PageID=73), 2001-05-03.

<sup>121</sup> RÅ Metodfrågor 1997:2, s. 13.

<sup>122</sup> Ekelöf a.a., s. 109.

- Enligt 23 kap. 1 § 2 st. RB behöver förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Som exempel på sådana här situationer anges i motiven att den misstänkte avvikit och inte kan förväntas bli anträffad eller om gärningsmannen lämnat landet och det inte finns förutsättningar för utlämning. Skyldigheten att inleda förundersökning föreligger endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet. Omständigheten att arbetsbelastningen på myndigheten är ansträngd och att det finns utredningsbalanser medför inte att förundersökningsplikten bortfaller.<sup>123</sup>
- Förundersökning behöver inte heller inledas om det redan före inledandet finns förutsättningar att lägga ned förundersökningen (23 kap. 4 a § RB). Skälen till detta kan vara att utredningen skulle bli orimligt kostsam i förhållande till sakens betydelse och man inte kan förvänta svårare påföljd än böter (p. 1), eller om det kan antas att åtalsunderlåtelse skulle meddelas (p. 2) (se om detta nedan avsnitt 4.2.3.2).
- Enligt 23 kap. 22 § RB behöver inte förundersökning genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, s.k. förenklad utredning. I sådana fall fattar åklagaren oftast beslut om strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Beslutet grundas direkt på uppgifterna i polisrapporten. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd bör detta förfarande användas för brottsutredning direkt på plats av enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp där bedömning av det subjektiva rekvisitet typiskt sett inte vållar några svårigheter.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Prop. 1994/95:23, s. 95 f., 118.

<sup>124</sup> Ekelöf a.a., s. 110; Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av brottmål utan förundersökning (FAP 404-1), under 2 §.

## 4.2.3 Förundersökningens bedrivande

### 4.2.3.1 Allmänt

Förundersökningen skall, enligt 23 kap. 4 § RB, bedrivas enligt objektivitetsprincipen. Detta innebär att även omständigheter som är gynnsamma för den misstänkte skall beaktas, och bevis som är till hans förmån skall tillvaratas. Utredningen skall bedrivas på ett sådant sätt att den inte onödigtvis medför olägenheter för de som berörs därav. Utredningen skall också bedrivas skyndsamt och den får inte bedrivas längre än vad som är motiverat av sakliga skäl. Om det inte längre finns anledning till förundersökningens fullföljande skall den läggas ner.<sup>125</sup>

Eftersom ett av förundersökningens främsta syften är att förbereda målet inför beslut i åtalsfrågan och en eventuell huvudförhandling utgör bevissäkring en av de mest centrala uppgifterna. Man måste dock räkna med att människor inte frivilligt vill medverka till olika åtgärder eller att de vill förhålla eller sabotera processen. Det allmänna har därför tillgång till tvångsmedel, så att man kan genomföra olika beslut under en förundersökning. Tvångsmedel, t.ex. anhållande, häktning, husrannsakan och beslag, regleras i 24-28 kap. RB. Regler om hämtning och medtagande till samt kvarstannande för förhör finns i 23 kap. RB. Tvångsmedlen kan användas för olika syften, t.ex. som säkerhetsåtgärd, i bevissäkrande syfte eller som kriminalpolitisk åtgärd (t.ex. häktning som hinder för fortsatt brottslighet).<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Ekelöf a.a., s. 116 f.; SOU 1992:61, s. 273 f.

<sup>126</sup> Thomas Bring m.fl.: *Förundersökning*, 2:a uppl. 1999, s. 258 f.; SOU 1992:61, s. 273.

#### 4.2.3.2 Nedläggande av förundersökning

Om det inte finns skäl att fullfölja förundersökningen skall den, som tidigare nämnts, läggas ner (23 kap. 4 § 2 st. RB). Nedläggning kan bero på flera olika skäl. Utredningen kan t.ex. visa att något brott inte förekommit eller i varje fall inte kan styrkas. Brottet kan vara preskriberat. Man har kanske inte påträffat någon misstänkt gärningsman eller kan bevisningen mot den misstänkte vara otillräcklig. De standardiserade beslutsmotiveringar som används vid nedläggning enligt 23 kap. 4 § 2 st. RB är:<sup>127</sup>

- spaningsuppslag saknas
- ej spaningsresultat
- brott kan ej styrkas
- misstänkt oskyldig
- gärningen ej brott
- preskription
- misstänkt under 15 år
- misstänkt avliden
- rapporteftergift
- dubbelanmält
- angivelse saknas/återkallad
- annat

Även i en del andra fall då det i och för sig finns förutsättningar för att driva en utredning vidare, ger reglerna i 23 kap. 4 a § RB om s.k. förundersökningens begränsning möjlighet till nedläggningsbeslut. Bestämmelsens första punkt kallas för disproportionsregeln och är av renodlat processekonomiskt slag. Förundersökning får läggas ner om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och man inte kan förvänta strängare påföljd än böter. Avsikten är inte att vissa svårutredda eller mindre

---

<sup>127</sup> Bring m.fl. a.a., s. 304 f.; SOU 1992:61, s. 276.

straffvärda förfaranden i praktiken skall avkriminaliseras. Regeln skall användas vid enskilda brottmål som normalt är relativt okomplicerad natur, men som kräver en omfattande eller kvalificerad utredning och sannolikheten är låg att en utredning skulle leda fram till att ett brott som står i proportion till utredningsinsatsen skulle kunna styrkas.<sup>128</sup>

Förundersökning får också, enligt 23 kap. 4 § 2 p., läggas ner om man kan förvänta sig ett senare beslut om åtalsunderlåtelse (se om detta nedan avsnitt 4.3.2.2). Frågan om var gränsen skall gå mellan nedläggande av förundersökning och beslut att inte väcka åtal (s.k. negativt åtalsbeslut) är inte reglerad i författningstext. Riksåklagaren (RÅ) har uttalat att gränsen för när en förundersökning kan läggas ner bör gå vid när s.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB ägt rum. Om en sådan underrättelse skett skall beslutet innebära att åtal inte väcks. Med slutdelgivning avses att undersökningsledaren lämnar underrättelse till den misstänkte och hans försvarare om deras rätt att ta del av utredningen. Skälen för denna gränsdragning är att tidpunkten för slutdelgivning är lätt att fastställa samt att det är först när slutdelgivning skett som åtal får beslutas.<sup>129</sup>

## **4.3 Beslut i åtalsfrågan**

### **4.3.1 Åtalsplikt**

Om förundersökningen inte läggs ner, skall åklagaren när utredningen är avslutad fatta beslut i åtalsfrågan (23 kap. 20 § RB). För att åtal skall kunna väckas krävs att det kan konstateras att ett brott förekommit. Det krävs också, enligt 23 kap. 2

---

<sup>128</sup> Bring m.fl. a.a., s. 306 f.; SOU 1992:61, s. 187 f.

§ RB, att det finns någon som är misstänkt och att misstankarna mot denne är så starka att det finns tillräckliga skäl för lagföring.<sup>130</sup> Kravet på ”tillräckliga skäl” innebär att åklagaren på objektiva grunder skall kunna emotse en fällande dom. Om dessa grunder föreligger skall åklagare, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal (20 kap. 6 § RB). Åklagaren har enligt denna regel en absolut åtalsplikt.<sup>131</sup>

Den absoluta åtalsplikten har försetts med betydande undantag. Undantagen är av två slag, särskild åtalsprövning och åtalsunderlåtelse.<sup>132</sup>

## **4.3.2 Undantag från åtalsplikten**

### **4.3.2.1 Särskild åtalsprövning**

Regler om särskild åtalsprövning är intagna under respektive straffstadgande. Presumtionen i dessa fall är mot åtal. Reglerna har olika innehåll. I vissa fall får åtal väckas bara om målsäganden angivit brottet till åtal och åtal är påkallat av särskilda skäl. I andra fall får åtal väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Även andra typfall finns. Brottstyperna är i regel sådana där brottet har utpräglat civilrättsliga inslag, rör familjeförhållanden eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga systemet.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> RÅC I:107, Utformningen av avskrivningsbeslut, s. 2; Ekelöf a.a., s. 139, 154; Bring m.fl. a.a., s. 100, 304.

<sup>130</sup> Bring m.fl. a.a., s. 338.

<sup>131</sup> RÅC I:124, Riksåklagarens allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning samt föreskrifter om viss underrättelseskyldighet, s. 1.

<sup>132</sup> Prop. 1994/95:23, s. 87. Inskränkningarna av den absoluta åtalsplikten har fått en sådan omfattning att det hävdas att vi närmast oss ett system med relativ åtalsplikt. För diskussion om detta, se t.ex. Ekelöf a.a., s. 142 ff.; Bring m.fl., a.a., s. 137 ff.; prop. 1994/95:23, s. 86 ff.

#### 4.3.2.2 Åtalsunderlåtelse

Enligt 20 kap. 7 § RB får åklagare under vissa förutsättningar besluta om åtalsunderlåtelse. Beslutet innefattar ett konstaterande att den misstänkte har begått ett visst brott för vilket åtal dock inte skall väckas. Ett beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter i princip att utredningen är fullständig och att det är klarlagt att den misstänkte begått brottet. I praktiken krävs normalt att den misstänkte har erkänt, även om det inte är ett absolut krav.<sup>134</sup> Om gränsdragningen mellan nedläggande av förundersökning enligt 23 kap 4 § 2 p. RB och åtalsunderlåtelse, se avsnitt 4.2.3.2.

Som allmän förutsättning för att åtalsunderlåtelse skall kunna ske anges i 20 kap. 7 § RB att inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Med väsentligt *allmänt* intresse avses t.ex. att åtalsunderlåtelse inte får medföra att likartade fall bedöms olika. Andra väsentliga allmänna intressen som kan tala för åtal är att den misstänkte tidigare gjort sig skyldig till brott eller att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma i fråga. Också allmänpreventiva skäl kan leda till att åtal kommer till stånd även vid mycket lindriga brott. Med väsentligt *enskilt* intresse avses i första hand målsägandens intresse av att åtal väcks så att han själv inte behöver utföra skadeståndstalan.<sup>135</sup>

Åtalsunderlåtelse får meddelas om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (20 kap. 7 § 1 st. 1 p. RB). Det är vad påföljden beräknas bli i det enskilda fallet som utgör norm, inte vilka påföljder som är stadgat för brottet. Enligt RÅ får inte avstegen från åtalsplikten upplevas som oriktiga eller orättvisa och åtalsunderlåtelse får inte bli så vanlig för vissa

---

<sup>133</sup> Prop. 1994/95:23, s. 87.

<sup>134</sup> RÅC I:124, s. 2.

<sup>135</sup> RÅC I:124, s. 4 f.



brottstyper att det i praktiken innebär en avkriminalisering. Exempel på omständigheter som kan innefattas under denna punkt är om brottet är obetydligt och den misstänkte lämnar en rimlig förklaring till sitt handlande eller om lång tid förflutit sedan brottet begicks och preskriptionstiden närmar sig sitt slut.<sup>136</sup> I förarbetena till 20 kap. 7 § 1 st. 1 p. RB uttalades att utrymmet för åtalsunderlåtelse när det gäller brott mot författningar angående bl.a. miljöskydd får anses vara begränsat. I sådana fall talar, enligt departementschefen, starka allmänna intressen för att brotten inte lämnas obeivrade.<sup>137</sup>

Enligt 20 kap. 7 § 1 st. 2 p. kan åtalsunderlåtelse meddelas om påföljden beräknas bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Bestämmelsen skall, enligt förarbetena, tillämpas restriktivt. Särskilda skäl kan vara att brottet relativt sett inte är så allvarligt och att det begåtts av obetänksamhet, förhastande eller tillfälligt förbiseende. Hänsyn bör också tas till om den misstänkte vidtagit rättelse och om brottet framstår som en engångshändelse.<sup>138</sup>

20 kap. 7 § 1 st. 3 p. stadgar att åtal får underlåtas om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Av de olika reglerna om åtalsunderlåtelse har denna bestämmelse den största betydelsen i praktiken. Bestämmelsens tillämpning förutsätter att den misstänkte ådöms en påföljd som framstår som adekvat för hela den brottslighet han har gjort sig skyldig till. Processekonomiska fördelar kan vinnas, insatserna kan koncentreras till de mest angelägna arbetsuppgifterna.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> RÅC I:124, s. 7 ff.; Bring m.fl. a.a., s. 310.

<sup>137</sup> Prop. 1984/85:3, s. 29.

<sup>138</sup> Prop. 1984/85:3, s. 41 f.

<sup>139</sup> RÅC I:124, s. 15 f.

Enligt 20 kap. 7 § 1 st. 4 p. får åtalsunderlåtelse meddelas om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionsförhindrade kommer till stånd. En förutsättning för åtalsunderlåtelse är att vård kommer till stånd utan lagföring.<sup>140</sup>

I 20 kap. 7 § 2 st. regleras åtalsunderlåtelse i extraordinära fall. Det handlar om undantagssituationer då det anses uppenbart att någon lagföring inte behövs för att avhålla den misstänkte från fortsatt brottslighet och heller inga särskilda skäl talar för att man ändå bör åtala. Åtalsunderlåtelse på denna grund sker med motiveringen ”åtal ej av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt”. Det kan t.ex. röra sig om fall där gärningsmannen har blivit svårt skadad i samband med brottet eller genom brottet vållat någon nära anhörigs död.<sup>141</sup>

När det är fråga om ungdomar som begår brott innan de fyllt 18 år, skall åklagaren i första hand pröva åtalsunderlåtelsefrågan enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Förutsättningen för att åtalsunderlåtelse skall kunna meddelas är, enligt 17 § LUL, att den unge blir föremål för åtgärd i enlighet med vad som är lämpligast för den unge, eller att det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande.<sup>142</sup>

### 4.3.3 Strafföreläggande

Åklagaren har enligt reglerna i 48 kap. RB möjlighet att fatta beslut om strafföreläggande i stället för att väcka åtal. Beslutet innebär att den misstänkte till godkännande föreläggs en angiven påföljd (48 kap. 2 § RB). Den misstänktes godkännande av strafföreläggandet skall innefatta både att han erkänner gärningen

---

<sup>140</sup> Bring m.fl. a.a., s. 313; RÅC I:124, s. 20.

<sup>141</sup> Bring m.fl. a.a., s. 314 f.; RÅC I:124, s. 22 f.

<sup>142</sup> Bring m.fl. a.a., s. 319.

och att han godtar det förelagda straffet. Om den misstänkte godkänner föreläggandet inom föreskriven tid slipper han att bli åtalad, vilket däremot blir fallet om han vägrar.<sup>143</sup>

Det är endast påföljderna böter eller villkorlig dom – eller dessa påföljder i förening – som får föreläggas. När det gäller böter måste denna påföljd ingå i straffskalan (48 kap. 4 § 1 st. RB). Den förutsättningen gäller inte vid föreläggande om villkorlig dom. Då gäller i stället att det skall vara uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd (48 kap. 4 § 2 st. RB).

Godkännandet av ett strafföreläggande har den effekten att den misstänkte därmed avstår från att få sin sak prövad av domstol. Detta har stora fördelar i enkla mål avseende mindre överträdelser. Strafföreläggande går snabbare än en process, är billigare för det allmänna och mindre betungande för den misstänkte.<sup>144</sup>

#### **4.3.4 Åtal**

Om åklagaren vill väcka åtal skall han göra det genom att hos rätten ansöka om stämning. Stämningsansökan skall, förutom vissa formalia, innehålla grunden för åtalet, d.v.s. en beskrivning av ”den brottsliga gärningen med angivande av tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter som erfordras för gärningens kännetecknande” (45 kap. 4 § 1 st. 3 p. RB). Åklagaren skall också ange de bevis han vill åberopa och vad han vill styrka med varje bevis (4 p.). När en stämningsansökan inkommit till rätten skall stämning utfärdas utan dröjsmål.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Ekelöf a.a., s. 243 f.

<sup>144</sup> Ekelöf a.a., s. 245.

<sup>145</sup> Ekelöf a.a., s. 159 ff.



# 5 Polis- och åklagarmyndigheternas miljöbrottsbekämpning i praktiken

## 5.1 Åklagarväsendets organisation för miljöbrottsbekämpning

En ny organisation för miljöbrottsbekämpning inrättades inom åklagarväsendet den 1 januari år 2000. I budgetpropositionen för år 2000 skrev regeringen följande: "...nödvändigt att det inom åklagarväsendet byggs upp en flexibel organisation för en effektiv handläggning av de många gånger svårutredda miljöbrotten...Regeringen kommer därför att för budgetåret 2000 satsa 13 miljoner kronor på en effektivisering av miljöbrottsbekämpningen."<sup>146</sup> Riksåklagaren hade, på uppdrag av regeringen, år 1998 utrett möjligheterna att effektivisera miljöbrottsutredningar och gett ett långtgående förslag som sammanställdes i rapporten "Effektivare miljöbrottsbekämpning". Efter remissbehandling lämnade RÅ i juni 1999 ett utvecklat förslag, vilket regeringen i ovan nämnda proposition anslöt sig till.<sup>147</sup>

En central enhet, miljöbrottsenheten, inrättades hos RÅ. Enheten, som leds av en överåklagare, har ett nationellt ansvar för miljöbrottsbekämpningen och biträder dessutom andra åklagarmyndigheter vid handläggningen av komplicerade miljöbrottsärenden.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Prop. 1999/00:1 bil. 7, s. 86.

<sup>147</sup> RÅ: Åklagarorganisationen – årsredovisning 1999, s. 14; Prop. 1999/00:1 bil. 7, s. 86.

<sup>148</sup> Prop. 2000/01:1 bil. 10, s. 65; RÅ miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 7 f.

Särskilt utbildade miljöåklagare tillsattes vid de sex åklagarmyndigheterna (ÅM). Medel erhöles för två åklagare per myndighet. Detta har inte ansetts tillräckligt överallt, och en del åklagarmyndigheter har på eget initiativ tillsatt fler tjänster. Vid halvårsskiftet 2001 fanns det totalt 20 tillsatta miljöåklagare i landet.<sup>149</sup>

Miljöbrottsorganisationen arbetar i stort sett endast med ärenden som faller inom åklagarväsendets miljöbrottsdefinition. Definitionen är flexibel och kan anpassas efter behov. Den nu gällande lyder:<sup>150</sup>

1. Brott mot miljöbalken
2. Brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg samt brott under 1 och 2 som visar sig falla under en svårare brottsrubricering i exempelvis brottsbalken
3. Jaktbrott som avser de skyddade djuren

## **5.2 Polisväsendets organisation för miljöbrottsbekämpning**

Landet är indelat i 21 fristående polismyndigheter, som var och en leds av en länspolismästare. För samordning av miljöbrottsbekämpningen anvisades under år 2000 11 miljoner kronor, varav 6,5 miljoner fördelades mellan de sex polismyndigheter där länspolismästaren har samma stationeringsort som överåklagaren. Pengarna har bl.a. använts till att utbilda poliser som deltar i miljöbrottsutredningar. Totalt har ca 80 poliser specialutbildats, men flera av

---

<sup>149</sup> En av miljöåklagarna i Stockholm tillträder sin tjänst den 1 september 2001. Kontakt med Birgit Palensky, administratör på RÅ:s miljöbrottsenhet, 2001-07-10 och 2001-07-13.

<sup>150</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 6; RÅ:s miljöbrottsenhet: Infobrev nr. 4/2000, s. 3.

dessa används inte för miljöbrottsutredningar. Det är polismyndigheterna själva som bestämmer över organisationen och tillsätter utredare. Miljöbrottsutredarna, till skillnad från miljöåklagarna, arbetar i många fall inte endast med miljöbrott, utan tas vid behov i bruk även för andra uppgifter. Miljöbrotten utreds generellt av poliser på länskriminalpolisen eller på eko-roteln, men det är ganska vanligt att mindre allvarliga brott utreds av respektive (när-)polisområde.<sup>151</sup>

Rikskriminalpolisen, som är en fristående polismyndighet ("den 22:a"), erhöll 3,5 miljoner kronor av ovannämnda 11 miljoner. Pengarna har använts för inrättandet av en miljöbrottsrotel, vilken är samlokaliserad med RÅ:s miljöbrottsenhet. Roteln, som skall ha nationell överblick över miljöbrottsbekämpningen, arbetar med underrättelseverksamhet och spaning samt med att sköta internationella kontakter vid behov.<sup>152</sup>

### 5.3 Myndighetssamverkan

*Central nivå:* RÅ, RPS, Tullverket och Kustbevakningen, NV och samtliga övriga centrala myndigheter med tillsynsvägledningsansvar enligt MB samt företrädare för länsstyrelser och kommuner, bildade i mars år 2000 ett Miljöbrottsråd. Rådets uppgift är att följa utvecklingen av miljöbrottsligheten samt att vara forum för överläggningar som rör samordning av myndigheternas verksamhet inom miljöbrottsområdet.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Rikspolisstyrelsen (RPS): Polisens årsredovisning 2000, s. 21, 31; Kontakt med Eva Nordman, kriminalinspektör vid Rikskriminalpolisens miljöbrottsrotel, 2001-07-10; Kontakt med Lars-Erik Karlsson, kriminalinspektör vid länskriminalpolisen i Skåne, 2001-07-11.

<sup>152</sup> RPS a.a., s. 32; Kontakt med Eva Nordman, se not 151.

<sup>153</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 12.

*Regional nivå:* Enligt Stefan Karlmark, bitr. chefsåklagare i Västerås, har regional samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare inletts i landets samtliga län – i större eller mindre utsträckning. Sådan här samverkan är, enligt Karlmark, väldigt betydelsefull. Man träffas, diskuterar och ut-bildar varandra. Jurister, poliser, biologer och kemister lär sig tala samma språk.<sup>154</sup>

## **5.4 Utredningar av misstänkta miljöbrott**

### **5.4.1 Allmänt om utredningen**

Alla misstankar om miljöbrott skall anmälas direkt till miljöåklagare, vilka är förundersökningsledare, oavsett om ärendena avser svåra eller mycket lindriga brott. Syftet är att miljöåklagarna skall få en total överblick och bevaka att praxis blir enhetlig samt att miljöbalkens intentioner får genomslag.<sup>155</sup>

När ett ärende kommer in till åklagaren görs en bedömning av om ärendet skall skrivas av eller om förundersökning skall inledas. Tas beslut om inledande av förundersökning, skriver åklagaren direktiv om vad som skall utredas och skickar detta till polismyndigheten. Polisen utreder brottet, ibland med stöd av åklagaren, och skickar sedan tillbaka ärendet till åklagaren för en ny bedömning. Åklagaren fattar nu beslut om t.ex. att förundersökningen skall fortsätta, eller läggas ner. Han kan också besluta att väcka åtal, utfärda strafföreläggande o.s.v. Så här är det

---

<sup>154</sup> Kontakt med bitr. chefsåklagare Stefan Karlmark, 2001-07-11.

<sup>155</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., 3. Syftet får, enligt miljöbrottsenheten, snart anses uppfyllt och de enklare ärendena bör, p.g.a. det stora ärendeinflödet, lyftas av miljöåklagarna.



tänkt att det skall fungera, men i praktiken har det visat sig att väldigt många utredningar fastnar hos polisen.<sup>156</sup>

## 5.4.2 Balanserade ärenden

Antalet inkomna, ej beslutade ärenden, s.k. balanserade ärenden är väldigt högt. Vid utgången av år 2000 fanns 2.570 brottsmisstankar i balans hos polis eller åklagare och efter första kvartalet år 2001 var siffran uppe i 2.754 st. Med balanserade ärenden avses att åklagaren ännu inte fattat något beslut om avskrivning eller nedläggande av förundersökning, beslut att ej väcka åtal eller beslut om lagföring. Ärendena ligger hos åklagaren eller hos polisen för utredning. I statistiken använder jag *brottsmisstankar* i stället för *ärenden*, beroende på att den tillgängliga statistiken är uppbyggd på detta sätt. Ett ärende kan avse mer än ett misstänkt brott. För att omvandla brottsmisstankar till ärenden divideras antalet misstankar vanligen med 1,2.<sup>157</sup>

Tabell 16 visar balansutvecklingen sedan antalet åtalsanmälningar började komma in i allt större utsträckning.<sup>158</sup>

Tidpunkt	Antal misstankar i balans
Mars 2000	1082
Juni 2000	1492
September 2000	1974
December 2000	2570
Mars 2001	2754

Tabell 16

---

<sup>156</sup> Kontakt med Eva Nordman, se not 151, och Lars-Erik Karlsson se not 151.

<sup>157</sup> Kontakt med överåklagare Catharina Bergqvist Levin, 2001-07-11.

<sup>158</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet: Infobrev nr. 3/2001, s. 3.

Antalet balanserade brottsmisstankar har alltså nästan tredubblats på ett år. Andelen av de balanserade ärendena som finns hos polisen är väldigt stor. Vid halvårsskiftet år 2000 fanns 74,8% av dessa ärenden hos polisen och vid utgången av året hade siffran stigit till 87%. Vid halvårsskiftet år 2001 ligger 88% av de balanserade ärendena hos polisen.<sup>159</sup>

### 5.4.3 Utredningspersonal

Enligt RÅ:s bedömning får det anses vara ett absolut minimum med tre årsarbetskrafter miljöbrottsutredare per åklagare. Det krävs utöver detta ytterligare en årsarbetskraft för att bedriva brottsförebyggande verksamhet, lokal kriminalunderrättelseverksamhet samt spaning, d.v.s. totalt fyra årsarbetskrafter. Varje ökning av antalet miljöåklagare kräver motsvarande ökning på utredarsidan.<sup>160</sup> Som tidigare nämnts finns det idag 20 miljöåklagare i landet.

Jag har genomfört en undersökning för att försöka få reda på orsaker till varför så många miljöbrottsutredningar fastnar hos polisen. Jag har varit i kontakt med 17 st åklagare, kriminalinspektörer eller kommissarier runt om i landet och fått en ganska komplett bild av hur många årsarbetskrafter utredare som arbetar med miljöbrott i landets 21 län. I sammanställningen nedan har jag delat in landet i sex områden, efter åklagardistrikt med tillhörande län.

#### **Stockholm** (4 miljöåklagare)<sup>161</sup>

I Stockholms län arbetar 5 utredare med miljöbrott på heltid. Ytterligare en beräknas arbeta 50 % med miljöbrott. Utredarna har sedan den 1 januari 2001 samlokaliseras på länskriminalen, dit alla miljöbrottsmisstankar skickas.

---

<sup>159</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 7 f.

<sup>160</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 29.

<sup>161</sup> En av dessa tillträder sin tjänst i höst, se not 149.

Samlokaliseringen bedöms vara väldigt positiv, man tar hjälp av varandra och man riskerar inte att tas i bruk för andra uppgifter. Resurserna anses vara fullt tillräckliga.<sup>162</sup> I Gotlands län arbetar 1 miljöbrottsutredare på heltid. En halv tjänst till hade behövts, vilket kommer att lösa sig i höst, då en till utredare skall utbildas.<sup>163</sup> ÅM i Stockholm har alltså tillgång till totalt 7 årsarbetskrafter utredare från och med i höst.

I Stockholm fanns 395 miljöbrottsmisstankar i balans vid utgången av år 2000. 71 % av dessa fanns i balans hos polisen.<sup>164</sup>

#### **Västerås (7 miljöåklagare)**

I Västmanlands län varierar antalet utredare, men uppskattas till 2,5 årsarbetskrafter, vilket bedöms vara ej tillräckligt med tanke på alla inkomna ärenden. I Uppsala län arbetar 3 utredare på heltid. I Gävleborgs län och i Dalarnas län arbetar 2,25 respektive 1,5 årsarbetskrafter utredare, vilket inte anses tillräckligt. I Örebro län arbetar 2 utredare på heltid och 1 på halvtid med miljöbrott. Värmlands län samarbetade tidigare med Örebro län. Sedan man fick en egen miljöåklagare i Värmland upphörde samarbetet och man skulle själv tillsätta utredare. Man har tillsatt 1 utredare och det fungerar inte alls tillfredsställande, balanserna bara växer. De enklare ärendena ligger hos en allmän balansavarbetsgrupp.<sup>165</sup> ÅM i Västerås har tillgång till totalt ca 13 årsarbetskrafter utredare.

---

<sup>162</sup> Kontakt med Jan Granqvist, kriminalkommissarie på länskriminalen i Stockholm, 2001-07-12; Kontakt med Eva Nordman, se not 151.

<sup>163</sup> Kontakt med Gösta Svensson, kriminalkommissarie på kriminalavdelningen på Gotland, 2001-07-12.

<sup>164</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 7.

<sup>165</sup> Kontakt med Stefan Karlmark, se not 154; Kontakt med Susanne Widlund, kammaråklagare vid ÅM i Västerås, placerad i Karlstad, 2001-07-13.

I Västerås fanns 523 miljöbrottsmisstankar i balans vid utgången av år 2000. 79 % av dessa fanns i balans hos polisen.<sup>166</sup>

### **Linköping** (3 miljöåklagare)

Södermanlands län och Östergötlands län har tillgång till totalt 6 utredare, vilka tas i anspråk även för andra uppgifter, varför antalet årsarbetskrafter uppskattas till 5. Balanserna ökar hela tiden. 1 utredartjänst till är utlyst.<sup>167</sup> I Jönköpings län arbetar 3 utredare i huvudsak med miljöbrott och 1 arbetar på halvtid. Årsarbetskrafter uppskattas till totalt 3. Förundersökningar kommer ej tillbaka i önskad takt.<sup>168</sup> I Kronobergs län arbetar totalt 1,5 årsarbetskrafter med miljöbrottsutredningar. Arbetet fungerar tillfredsställande.<sup>169</sup> I Kalmar län finns 4 utbildade miljöbrottsutredare, vilka även arbetar med ekobrott. Totalt uppskattas antalet årsarbetskrafter miljöbrottsutredare till knappt 2, vilket anses vara otillräckligt med tanke på ärendetillströmningen.<sup>170</sup> Totalt har ÅM i Linköping tillgång till 11,5 årsarbetskrafter miljöbrottsutredare.

I Linköping fanns 302 miljöbrottsmisstankar i balans, varav 81 % hos polisen, vid utgången av år 2000.<sup>171</sup>

### **Göteborg** (2 miljöåklagare)

---

<sup>166</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 7.

<sup>167</sup> Kontakt med Christer Pettersson, kammaråklagare vid ÅM i Linköping, placerad i Nyköping, 2001-07-11.

<sup>168</sup> Kontakt med Aino Alhem, kammaråklagare vid ÅM i Linköping, placerad i Jönköping, 2001-07-12.

<sup>169</sup> Kontakt med Kaj Johansson, kriminalinspektör på länskriminalpolisen i Kronobergs län, 2001-07-12.

<sup>170</sup> Kontakt med Sture Mörtlund, kriminalinspektör och chef för ekoroteln i Kalmar, 2001-07-12.

<sup>171</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 7.

I Västra Götalands län arbetar numera 4 utredare på heltid med miljöbrott. De är alla placerade tillsammans på länskriminalpolisen i Göteborg. Fördelarna med detta uppväger nackdelarna i form av tidskrävande resor. Arbetet fungerar bra, men det finns många ärenden i balans sedan tidigare.<sup>172</sup> I Hallands län finns två årsarbetskrafter utredare, men det talas om att utbilda fler.<sup>173</sup> ÅM i Göteborg har tillgång till totalt 6 årsarbetskrafter miljöbrottsutredare.

I Göteborg fanns 475 miljöbrottsmisstankar i balans vid utgången av år 2000, varav 90 % fanns i balans hos polisen.<sup>174</sup>

### **Malmö** (2 miljöåklagare)

I Skåne län skickas miljöbrottsärendena till länskriminalpolisen, där det görs en bedömning av vem som skall utreda ärendena. Enklare utredningar tilldelas de fem polisområdena, medan övriga ärenden tilldelas utredarna på länskriminalpolisen. Där finns totalt 4 miljöbrottsutredare, men 3 av dem har under år 2000 huvudsakligen haft andra arbetsuppgifter. Utredningarna som sker ute på polisområdena har inte önskvärd prioritet. Totalt kan antalet årsarbetskrafter utredare grovt uppskattas till 3, vilket anses mycket otillfredsställande med tanke på alla ärenden som kommer in. En uppföljning kommer att göras i höst.<sup>175</sup> I Blekinge län finns 1 utredare som mer eller mindre arbetar med miljöbrott. 1 till kommer att utbildas till hösten.<sup>176</sup> ÅM i Malmö har alltså tillgång till totalt ca 5 årsarbetskrafter miljöbrottsutredare från och med i höst.

---

<sup>172</sup> Kontakt med Håkan Frostman, kriminalinspektör på länskriminalpolisen i Göteborg, 2001-07-11; RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 26.

<sup>173</sup> Kontakt med Kurt Bengtsson, kriminalinspektör i Kungsbacka, 2001-07-13.

<sup>174</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 7.

<sup>175</sup> Kontakt med Catharina Bergqvist Levin, se not 157; Kontakt med Lars-Erik Karlsson, se not 151; Kontakt med Sven-Erik Alhem, överåklagare vid ÅM i Malmö, 2001-07-13.

<sup>176</sup> Kontakt med Billy Ingemarsson, kriminalinspektör på länskriminalpolisen i Blekinge, 2001-07-12.

I Malmö fanns 333 miljöbrottsmisstankar i balans vid utgången av år 2000. 97 % av dessa fanns i balans hos polisen.<sup>177</sup>

### **Umeå (2 miljöåklagare)**

I Jämtlands län och Västernorrlands län finns tillgång till 2 miljöbrottsutredare, vilket bedöms vara otillräckligt. 1 av utredarna har under våren arbetat heltid med en stor utredning avseende byggandet av Botniabanan, vilket har lett till att balanserna i övrigt ökat mycket. 1 årsarbetskraft till hade behövts.<sup>178</sup> I Västerbottens län arbetar 2 utredare i huvudsak med miljöbrott, förutom på sommaren då de tas i anspråk även för andra uppgifter. Från och med september och resten av året kommer ytterligare 1 utredare att arbeta med miljöbrott varför antalet årsarbetskrafter utredare totalt blir 2. Balanserna är höga men bedöms vara under kontroll i slutet av år 2002. I Norrbottnens län arbetar 2 utredare på heltid med miljöbrott.<sup>179</sup> ÅM i Umeå har tillgång till totalt 6 årsarbetskrafter miljöbrottsutredare.

I Umeå fanns 449 miljöbrottsmisstankar i balans, varav 96 % fanns i balans hos polisen, vid utgången av år 2000.<sup>180</sup>

Sammanställningen ovan visar att landets 20 miljöåklagare har tillgång till totalt 48,5 årsarbetskrafter utredare. Enligt RÅ:s bedömning borde det, som ovan nämnts, vara ett absolut minimum med 80 årsarbetskrafter (varav 20 som sysslar med underrättelseverksamhet och spaning).

---

<sup>177</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 7.

<sup>178</sup> Kontakt med Christer B Jarlås, kammaråklagare vid ÅM i Umeå, placerad i Östersund, 2001-07-12.

<sup>179</sup> Kontakt med Roland Johansson, kriminalinspektör och chef för eko-roteln i Umeå, 2001-07-13.

Enligt flera av de jag talat med är inte polisens miljöbrottsutredare fredade för miljöbrott i samma utsträckning som miljöåklagarna, utan många tas vid behov i bruk även för andra uppgifter. Eftersom miljöbrott sällan innefattar frihetsberövanden prioriteras dessa lägre och miljöbrottsutredare får många gånger i stället arbeta med mer ”akuta” brott som innefattar just frihetsberövanden. Miljöbrotten läggs åt sidan och balanshögarna växer. Enligt överåklagare Catharina Bergqvist Levin är detta olyckligt. Förundersökningar om miljöbrott är, liksom ekobrottsutredningar, ofta omfattande och kräver mycket tid. Det håller inte att sitta tio minuter eller någon timme då och då. Detta har inte trängt igenom hos alla polismyndigheter, de förstår inte vad som krävs. Hon anser att utredarna måste fredas för miljöbrott och föreslår dessutom att de får tillgång till civil personal (naturvetare), vilket hade underlättat arbetet.<sup>181</sup>

Bitr. chefsåklagare Stefan Karlmark anser att problemet med utredningspersonal har blivit bättre på en del platser i landet det senaste halvåret, och man har på vissa håll inrättat vad man närmast kan kalla miljöbrottsrotlar (Stockholm, Göteborg, Uppsala). Han menar att det blev snett från början. Enligt RÅ:s bedömning i rapporten ”Effektivare miljöbrottsbekämpning” skulle åtalsanmälningarna troligtvis fördubblas jämfört med åren 1996/97, och det avsattes resurser i enlighet med detta. Ökningen blev i stället åtta gånger.<sup>182</sup>

Kammaråklagare Christer Pettersson, som är miljöåklagare vid ÅM i Linköping, anser att det borde införas en särskild åtalsprövningsregel för överträdelser för vilka miljöstraffavgift har pålagts. Åtal skulle väckas endast om det fanns särskilda skäl. Detta skulle leda till att ett stort antal ärenden om mindre allvarliga brott skulle försvinna från balanserna. Han anser att den redan pålagda

---

<sup>180</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001), s. 7.

<sup>181</sup> Kontakt med Catharina Bergqvist Levin, Håkan Frostman, Eva Nordman och Lars-Erik Karlsson, se noter 157, 172 och 151.

<sup>182</sup> Kontakt med Stefan Karlmark, se not 154.

sanktionsavgiften är en tillräcklig reaktion från samhällets sida för många av dessa brott. Övriga, förhållandevis mer allvarliga, överträdelser skulle liksom idag föras till åtal.<sup>183</sup>

Överåklagare Sven-Erik Alhem anser att det är olyckligt att miljöbrottsutredare tas i anspråk för andra uppgifter, men kan inte kritisera att de, som i Skåne, används för mordutredningar. Han tycker att polisen i allmänhet har alldeles för många uppgifter. Exempelvis borde klagomål över parkeringsböter skötas av länsrätten och inte polisen. Även passärenden o.dyl. borde lyftas bort. På så sätt hade poliserna kunnat använda sina resurser till de viktigaste uppgifterna, såsom brottsförebyggande arbete och brottsutredningar.<sup>184</sup>

## 5.5 Ärendestatistik

Som tidigare nämnts åtalsanmäldes hela 2.682 misstänkta miljöbrott under år 2000. Detta motsvarar 3.219 brottsmisstankar. Miljöåklagarna fattade beslut avseende 1.151 brottsmisstankar. Många av dessa avsåg balanserade ärenden vid ingången av året. De inkomna och de beslutade brottsmisstankarna avsåg följande brott (tabell 17 se nästa sida):<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Kontakt med Christer Pettersson, se not 167.

<sup>184</sup> Kontakt med Sven-Erik Alhem, se not 175.

<sup>185</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 5, 10.



Brottskod	Brott	Inkomna		Beslutade	
		Antal	Andel	Antal	Andel
8001	Miljöbrott, grovt miljöbrott	449	13,9	187	16,2
8002	Vållande till miljöstörning	223	6,9	103	8,9
8003	Miljöfarlig kemikaliehantering	98	3,0	37	3,2
8004	Otillåten miljöverksamhet (tillst., anm.)	549	17,0	167	14,5
8005	Otillåten miljöverksamhet (villk.)	305	9,5	120	10,4
8006	Försvårande av miljökontroll	630	19,6	99	8,6
8007	Bristfällig miljöinformation	48	1,5	10	0,9
8008	Nedskräpning	398	12,4	233	20,2
8009	Brott mot MB avs. naturvård och artskydd	165	5,1	65	5,6
8010	Brott mot MB, miljöskydd och vattenverks.	53	1,6	19	1,7
8011	Brott mot MB, kemikaliehantering etc.	194	6,0	65	5,6
8012	Förbud mot djurhållning m.m.	68	2,1	22	1,9
8013	Obehörig befattning med djur- och växtart	4	0,1	2	0,2
8014	Brott mot lagen om åtg. mot föror. fr. fartyg	35	1,1	22	1,9
<b>Totalt</b>		<b>3219</b>	<b>100</b>	<b>1151</b>	<b>100</b>

Tabell 17

Brottskoderna 8001-8005 och 8014 betecknas som relativt allvarlig miljöbrottslighet. Tillsammans utgör dessa drygt hälften av alla inkomna och beslutade brottsmisstankar. Nedskräpning är ett förhållandevis lättutrett brott, vilket bekräftas av att andelen beslutade misstankar är betydligt högre än andelen

inkomna. Detta brott som alltså utgör drygt 12 % av alla inkomna brottsmisstankar, övervägs att låta andra än miljöåklagare handlägga.<sup>186</sup>

Vad beslutar då miljöåklagarna om? Under år 2000 fattades alltså beslut om totalt 1.151 brottsmisstankar. Besluten fördelades enligt följande (tabell 18 nästa sida):<sup>187</sup>

Beslut	Antal brotts- misstankar	Andel
<b>Direktavskrivning</b>		
Preskription	5	
Övrigt	240	
<b>Totalt</b>	<b>245</b>	<b>21,3 %</b>
<b>Förundersökning läggs ner</b>		
F.u.begränsning	29	
F.u.preskription	47	
Övrigt	396	
<b>Totalt</b>	<b>472</b>	<b>41,0 %</b>
<b>Ej väcka åtal</b>		
Preskription	14	
Brott kan ej styrkas	48	
Övrigt	46	
<b>Totalt</b>	<b>108</b>	<b>9,3 %</b>
<b>Lagföring</b>		
Strafföreläggande	35	
Åtalsunderlåtelse	11	
Åtal	219	
Övriga beslut	61	
<b>Totalt</b>	<b>326</b>	<b>28,3 %</b>

Tabell 18

<sup>186</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 5, 10; Kontakt med Christer Pettersson, se not 167.

<sup>187</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 11.

21,3 % av besluten innebär alltså att förundersökning inte skall inledas, oftast då det anmälda förfarandet inte anses vara brott. Totalt 62,3 % av alla inkomna brottsmisstankar leder till att förundersökning inte inleds eller läggs ner. Drygt 28 % av alla brottsmisstankar leder till lagföring i form av strafföreläggande, åtal, åtalsunderlåtelse eller annat, t.ex. överlämnande för lagföring i annan stat. Före 1998 ledde ca 13 % av anmälningarna om misstänkta miljöbrott till att åtal väcktes eller att strafföreläggande utfärdades, en siffra som alltså ökat markant sedan de nya miljöåklagarna inlett sitt arbete.<sup>188</sup>

Miljöåklagarna väckte under år 2000 189 åtal (avseende 219 brottsmisstankar) och utfärdade 32 strafförelägganden (35 brottsmisstankar). Detta var en mycket kraftig ökning jämfört med åren 1996-97.<sup>189</sup> Redan efter det första kvartalet år 2001 hade man väckt 73 åtal och utfärdat 67 strafförelägganden. De sistnämnda besluten fördelar sig mellan de olika åklagarmyndigheterna enligt följande (tabell 19):<sup>190</sup>

Åklagarmyndighet	Åtal	Strafföreläggande
Stockholm	12	22
Västerås	15	15
Göteborg	17	8
Umeå	17	8
Linköping	6	10
Malmö	6	4
<b>Totalt</b>	<b>73</b>	<b>67</b>

Tabell 19

<sup>188</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2001) a.a., s. 12; Karlmark (2000/01) a.a., s. 721.

<sup>189</sup> Karlmark (2001) a.a., s. 16.

<sup>190</sup> Bearbetning av statistik hämtad från RÅ:s miljöbrottsenhet: Informationsbrev nr. 2 och 3/2001.

Antalet domar för brott mot de miljölagar som upphävdes när MB trädde i kraft uppgick åren 1990-94 till ca 50 per år. 1995-96 avkunnades knappt 40 domar per år. Antalet steg successivt de följande åren, för att år 1999 uppgå till över 50 igen, varav 4 avsåg brott mot MB. År 2000 avkunnades 117 domar, varav 68 avsåg brott mot MB och en avsåg brott mot lagen om förorening från fartyg. Andelen ogillade åtal för brott mot MB uppgick till ca 23 %. Andelen uppgick till ca 20 % innan MB:s ikraftträdande. Över 50 domar avkunnades under första kvartalet år 2001. Det var alltså lika många som under ett helt år på 1990-talet. Vid utgången av maj hade ytterligare ca 45 domar avkunnats.<sup>191</sup>

## 5.6 Analys

Vid utgången av mars år 2001 fanns 2.754 balanserade misstankar om miljöbrott. Drygt 2.400 av dessa fanns i balans hos polisen. Åtalsanmälningarna fortsätter att strömma in och det fåtal poliser som arbetar med miljöbrott hinner inte med. Balanserna fortsätter att växa eller i bästa fall, som på vissa platser, lyckas man hålla kvar dem på samma nivå. Polisväsendets problem när det gäller miljöbrott är i huvudsak två: resurser och prioriteringar. Polisens tillgång till (personal-)resurser har länge varit knapp och detta har givetvis påverkat även utredningar om miljöbrott. En ljusning på denna punkt kan dock ses på några års sikt. De olika polismyndigheterna bestämmer själva över sin organisation, och de resurser som finns har endast i liten utsträckning prioriterats för miljöbrottsbekämpning. Ett annat problem är att de poliser som väl är satta för att utreda miljöbrott, tas i bruk för andra uppgifter. Detta är mycket vanligt, speciellt under sommarmånaderna. Sammantaget över hela landet fungerar polisens del av miljöbrottsbekämpningen mycket otillfredsställande.

---

<sup>191</sup> Karlmark (2000/01) a.a., s. 721 f.; Karlmark (2001) a.a., s. 16; RÅ:s miljöbrottsenhet: Informationsbrev nr. 2 och 3/2001.

Många av de speciellt tillsatta miljöåklagarna hinner gott och väl med sina arbetsuppgifter. På vissa håll i landet får man knappt ens tillbaka några färdiga förundersökningar om miljöbrott alls, och arbetar i stället med andra ärenden. Men flera av de miljöåklagare jag talat med säger att om förundersökningarna skulle komma tillbaka i samma takt som de beslutas, skulle det inte finnas en chans att hinna med.

På det hela taget fungerar arbetet med miljöbrottsbekämpning på åklagarsidan ganska bra. Det satsades förhållandevis betydligt större resurser inom åklagarväsendet än vad det gjordes inom polisväsendet, då den nya organisationen för bekämpandet av miljöbrottslighet startades upp år 2000.

Det var dock endast drygt en fjärdedel av alla utredda ärenden som ledde till lagföring under det första året. Det var visserligen en markant ökning jämfört med tidigare, men det är ändå en låg siffra med tanke på att de flesta anmälningarna görs av tillsynsmyndigheter. Siffran kan tydligen förklaras till en viss del av att de nytillträdda miljöåklagarna rensade bort en hel del gamla ”omöjliga” ärenden i början av året.

Det har flera gånger uttalats att miljöbrottsbekämpning skall vara ett prioriterat område av polis och åklagare. Vid en jämförelse med ekobrottsbekämpningen får området, trots alla förbättringar, snarast anses som lågprioriterat. Ärendetillströmningen är ungefär densamma inom båda områdena, men medan Ekobrottsmyndigheten har drygt 400 anställda, varav ca 200 är poliser och 75 är åklagare, används för miljöbrottsbekämpning ca 50 poliser, 20 åklagare samt ett tiotal personer vid RÅ:s miljöbrottsenhet och RKP:s miljöbrottsrotel.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> RÅ:s miljöbrottsenhet (2000) a.a., s. 34 f.; [www.ekobrottsmyndigheten.se](http://www.ekobrottsmyndigheten.se), 2001-07-14.

# Del C – Straff

# 6 Strängare syn på miljöbrott i domstolarna?

## 6.1 Inledning

Före MB:s ikraftträdande gällde vitt skilda straffskalor för olika överträdelser av miljölagstiftningen. Maximistrafen varierade från enbart böter till högst två års fängelse, förutom för grovt miljöbrott enligt BrB, där straffmaximum låg på sex års fängelse.<sup>193</sup> Vid domstolarnas tillämpning av bestämmelserna var det ovanligt att något brott föranledde strängare straff än 70 dagsböter. Normalpåföljden varierade mellan 30 och 60 dagsböter.<sup>194</sup> Ett enda fall har resulterat i fängelsestraff. Det var fråga om ett uppsåtligt brott mot lagen om kemiska produkter och påföljden blev fängelse i 14 dagar.<sup>195</sup>

## 6.2 Straffskärpning i miljöbalken

I 29 kap. MB samlades samtliga straffbestämmelser avseende brott mot bestämmelser i MB. Gemensamma straffskalor infördes för en rad överträdelser som tidigare reglerats i olika lagar. Detta innebar att straffmaximum skärptes för många brott. Angående detta skrev regeringen i propositionen att straffskalorna bör ha en sådan omfattning och skärpa att de lämnar utrymme för att fullt ut beakta det straffvärde som ett åsidosättande av bestämmelser till skydd för miljön kan ha. Regeringen skrev också att lagstiftningen omfattar intressen av stort

---

<sup>193</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 516.

<sup>194</sup> Se sammanställning i Karlmark a.a., s. 302 ff.

<sup>195</sup> Umeå tingsrätts dom 1996-04-03 i mål DB 249.

skyddsvärde eftersom den huvudsakligen avser att skydda sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser och den långsiktiga tillgången till naturresurser. Vissa gärningar, menade regeringen, bör anses vara av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet. Som exempel på sådana gärningar angavs att plundra utrotningshotade fåglars bon, att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier och att uppsåtligen göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull.<sup>196</sup>

För grovt miljöbrott är straffmaximum även i MB sex års fängelse. En diskussion fördes om att höja straffmaximum två års fängelse för vissa andra brott. Men regeringen menade att fängelsestraff på mer än två år endast torde komma ifråga för uppsåtliga brott som vållat en allvarlig skada eller inneburit en konkret fara för en sådan skada. Sådana allvarliga brott, menade regeringen, omfattas regelmässigt av bestämmelsen om miljöbrott.<sup>197</sup>

Höjda straffmaximum, (och därmed) förlängda preskriptionstider och ett minskat utrymme för vad som är att anse som ringa brott är alla omständigheter som kan sägas innebära en skärpning av miljölagstiftningen. Frågan är nu om man i domstolarna beaktar detta eller om man fortsätter enligt tidigare praxis. Det skall jag titta närmare på i nästa avsnitt.

### **6.3 Miljöbalkens tillämpning i domstolarna**

Mikael Johannesson och Jens Johansson skrev i sin rapport ”Att granska sig själv” angående MB:s straffskärpningar:

---

<sup>196</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 516 ff.

<sup>197</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 518.



”Eftersom svenska domstolar, med undantag för några få brottstyper, regelmässigt utdömer straff nära straffminimum och straffminimum inte har höjts, är det dock inte troligt att strafflängden i de avkunnade domarna kommer att öka i praktiken”<sup>198</sup>

Fick de rätt? Under åren 1999 och 2000 avkunnades drygt 70 domar avseende brott mot miljöbalken. Med något undantag verkade man på tingsrätterna inte ha uppfattat MB som en skärpt lagstiftning. De allra flesta påföljderna stannade liksom tidigare vid mellan 30 och 60 dagsböter. Det skall dock sägas att det främst var förhållandevis mindre allvarlig miljöbrottslighet som var föremål för domstolarnas bedömning.<sup>199</sup>

I december år 2000 prövades för första gången åtal för brott mot MB av hovrätten. Det var två fall av nedskräpning som prövades av Göta hovrätt. I båda fallen hade påföljden bestämts till 50 dagsböter av tingsrätten. Nedskräpningen bestod i det ena fallet av att man ställt kartonger med matavfall på marken invid en återvinningsstation, och i det andra fallet av att man slängt möbler och fyllda sopsäckar på båda sidor om en allmän väg. Hovrätten skärpte straffen till 70 dagsböter och anförde i båda domarna:

”För nedskräpning skall enligt 29 kap 7 § miljöbalken dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen ändrades den 1 januari 1999 på så sätt att straffmaximum höjdes från fängelse sex månader till fängelse ett år. Detta ger vid handen en skärpt syn från lagstiftarens sida på nedskräpningsbrott. Samtidigt har, som tingsrätten an-gett, det

---

<sup>198</sup> Ds 2000:67, s. 119.

<sup>199</sup> Statistik från RÅ:s miljöbrottsenhet: Infobrev nr. 2-4/00 och nr. 1/01. I en dom av Örebro tingsrätt 2000-11-01 mål B 1571-00 beaktades straffskärpningen vid påföljdsvalet, vilket blev dagsböter för (en av oaktsamhet orsakad ganska obetydlig) nedskräpning.

under lagförarbetet uttalats att nedskräpning är ett förhållandevis mindre allvarligt miljöbrott.<sup>200</sup>

Efter dessa båda avgöranden har MB:s skärpta syn på miljöbrott allt oftare börjat få genomslag även i tingsrätterna. Under första kvartalet år 2001 utdömdes i 16 % av domarna minst 80 dagsböter. Villkorlig dom och böter utdömdes i 8 % av domarna. Motsvarande siffror under 1990-talet var ca 6 % respektive 1 %.<sup>201</sup> Nedan följer en del exempel på tingsrättsdomar där man beaktat den i MB avsedda straffskärpningen.

I Haparanda tingsrätt åtalades en man för miljöbrott. Tingsrätten fann det utrett att den tilltalade uppsåtligt förvarat bilar, bilvrak samt spillolja på ett sätt som varit ägnat att medföra hälsorisker för människor eller skador på djur- och växtliv eller annan olägenhet i miljön. Tingsrätten anförde:

”Vid bedömningen av brott på miljöområdet bör beaktas att lagstiftningen omfattar intressen av starkt skyddsvärde. Bestämmelserna är dock ofta så utformade att straffansvar uppkommer oavsett någon faktisk skada inträffat eller konkret fara härför förelegat för de av miljöbalken skyddade intressena. Oavsett hur stor eller liten skada P. faktiskt orsakat har hans omfattande verksamhet medfört en sådan icke obetydlig hälsorisk för människor och skaderisk för djur- och växtliv på och omkring fastigheten att tingsrätten ser allvarligt på hans brott. De risker som P. utsatt omgivningen för, genom sin verksamhet, är av sådan påtaglig art att en normalt ansvarsmedveten person under samma förhållanden skulle ha avstått från att bedriva verksamheten. Därför bestäms påföljden till villkorlig dom och böter.”<sup>202</sup>

Örebro tingsrätt avgjorde ett mål om nedskräpning, där en man utfört en ganska omfattande nedskräpning utanför en (stängd) miljöstation. Vid straffmätningen beaktade tingsrätten särskilt dels att maximistraffet för nedskräpning höjts från

---

<sup>200</sup> Göta hovrätts domar 2000-12-19 i målen B 1252-99 och B 1334-99.

<sup>201</sup> Kontakt med Stefan Karlmark, se not 154.

<sup>202</sup> Haparanda tingsrätts dom 2001-02-02 i mål B 778-00.

fängelse sex månader till fängelse ett år och dels att man i miljöbalkspropositionen uttalat att nedskräpning är ett förhållandevis mindre allvarligt miljöbrott. Påföljden bestämdes till 120 dagsböter.<sup>203</sup>

I ett nyligen avgjort mål från Örebro tingsrätt fälldes en man för brott mot lagen om kemiska produkter. Angående straffvärdesbedömningen skrev tingsrätten följande:

”Att underlåta att genomföra föreskriven återkommande kontroll är således en gärning med ett straffvärde motsvarande ett relativt högt bötesstraff. Vid straffmätningen har dock tingsrätten även beaktat att brott mot lagen om kemiska produkter regelmässigt föranlett låga eller måttliga bötesstraff. Tingsrätten anser därför att påföljden i detta fall, som avser brott under 1998, bör stanna vid 40 dagsböter. Om motsvarande gärning hade begåtts efter den 31 december 1998, hade den varit att bedöma som brott mot miljöbalken och då omfattats av den skärpta straffmätningen för brott mot miljön som då infördes.”<sup>204</sup>

## 6.4 Analys

Ännu är det få förhållandevis allvarliga brott mot MB som prövats av domstolarna. Och i avsaknad av vägledande avgöranden av överrätterna i någon större utsträckning, är det svårt att avgöra om den i MB avsedda straffskärpningen för miljöbrott fått något genomslag i domstolarna. De två hovrättsavgörandena tyder i alla fall på att något är på gång. I fortsättningen kan det inte vara rimligt med 30 eller 40 dagsböter för t.ex. ett villkorsbrott, om en normal påföljd för ett förhållandevis mindre allvarligt miljöbrott som nedskräpning skall vara 70 dagsböter. Och för de grövre miljöbrotten blir utrymmet för endast böter mycket begränsat.

---

<sup>203</sup> Örebro tingsrätts dom 2001-02-28 i mål B 2898-00.

<sup>204</sup> Örebro tingsrätts dom 2001-05-02 i mål B 2147-00.

Då domstolarna oftast vid påföljdsbestämningen håller sig vid straffminimum anser jag att det borde införas en särskild straffskala för grovt brott, utan bötesnivå, även mot andra straffbestämmelser än miljöbrott. På så sätt kunde man komma ifrån bötesnivån för dessa allvarligare överträdelser.

# 7 Avslutning

## 7.1 Analys

Miljöbrottsbekämpningen har efter miljöbalkens ikraftträdande på många sätt blivit mer effektiv. En miljöbrottsling löper större risk att bli upptäckt och straffad än någon gång tidigare. Den operativa tillsynen har, trots alla brister, åtminstone blivit mer effektiv än tidigare – det visar om inget annat den väldigt stora ökningen av antalet åtalsanmälningar för misstänkta miljöbrott. Andelen lagföringsbeslut av åklagare har också ökat, vilket tyder på att både anmälningar och utredningar blivit bättre. Domstolarna har efter-hand börjat utdöma högre straff för miljöbrott, även om det fortfarande i första hand handlar om dagsböter.

Trots att alltså mycket blivit bättre kan inte miljöbrottsbekämpningen på något sätt sägas vara tillräckligt effektiv. Den operativa tillsynsverksamheten uppvisar så många brister att huvudansvaret, enligt min uppfattning, borde tas ifrån kommunerna och i stället läggas hos staten. Problemet med kommunalt tillsynsansvar är främst, förutom alla olikheter i tillsynen kommuner emellan, att kommunpolitiker många gånger har andra intressen än en strikt miljötillsyn. I stället arbetar man för att utveckla kommunen ekonomiskt sett och skapa arbetstillfällen. Miljöskydd och exploatering är ofta två motstridiga intressen. I många kommuner underlåter man fortfarande att anmäla alla misstänkta miljöbrott och att ta ut miljöstraffavgifter för de fall det är föreskrivet.

Den största flaskhalsen i miljöbrottsbekämpandet utgörs, enligt min mening, inte av tillsynsmyndigheterna utan av polisväsendet. Riksdagen har uttalat att miljöbrottsbekämpning skall vara ett prioriterat område av polisen. Inom vissa polismyndigheter har man satsat en del på miljöbrottsbekämpning och lyckats få

stopp på de ökande balanserna, men generellt sett finns det alldeles för få miljöbrottsutredare och högarna med balanser bara växer. I kommunerna är man under tjänstefelsansvar tvingade att åtalsanmäla misstänkta miljöbrott, vilket synes ganska meningslöst om de misstänkta brotten ändå inte utreds.

Domstolarna har länge ansetts vara en svag länk vid miljöbrottsbekämpningen. I ett par hovrättsfall avseende mindre allvarliga miljöbrott har man beaktat MB:s avsedda straffskärpning och ändrat de av tingsrätterna utdömda påföljderna i skärpande riktning. Detta borde rimligtvis gälla även grövre brott; påföljderna för dessa kommer förhoppningsvis att så att säga pressas upp underifrån. 100 dagsböter kan inte vara en rimlig påföljd för t.ex. miljöbrott om 70 dagsböter är normalpåföljden för nedskräpning.

## **7.2 Slutsatser**

Den operativa tillsynsverksamheten över miljöfarlig verksamhet och andra åtgärder fungerar, om än bättre än tidigare, överlag mycket bristfälligt. Huvudansvaret för denna tillsyn borde lyftas från kommunerna och läggas hos staten. En central myndighet borde inrättas, med ansvar för övergripande tillsynsfrågor. Under denna borde samtidigt inrättas ett antal regionala enheter med ansvar för den operativa tillsynen. Enligt min bedömning skulle detta leda till en mer effektiv och likvärdig tillsyn över hela landet.

Polisens utredningsverksamhet av miljöbrott fungerar vanligen inte alls. Situationen har förvärrats sedan åtalsanmälningarna börjat komma in i allt högre takt. Ett problem är att det är de olika polismyndigheterna som själva bestämmer över sin organisation och tydligen prioriteras miljöbrottsbekämpning väldigt lågt av en del länspolismästare. Det finns totalt ca 80 utbildade miljöbrottsutredare men endast knappt 50 används för detta arbete. Med tanke på de höga balanserna och den

fortsatta ärendetillströmningen borde, enligt min uppfattning, antalet vara det tredubbla. Dessutom krävs det att miljöbrottsutredarna fredas för detta arbete, och inte tas i bruk för andra uppgifter.

Tillsättandet av särskilda miljöåklagare har inneburit att lagföringsprocenten för misstänkta miljöbrott har ökat jämfört med tidigare. Verksamheten fungerar tillfredsställande för tillfället, men om situationen inom polisväsendet på något sätt skulle lösas till det bättre och fler utredningar skulle färdigställas i snabbare takt, måste ytterligare miljöåklagare tillsättas.

I domstolarna har straffvärdet för miljöbrott länge ansetts vara relativt lågt. Denna syn kan nu vara på väg att ändras. Oavsett vilket borde det införas straffskalor utan bötesnivå för grova brott även mot andra straffbestämmelser i MB än miljöbrott enligt 29 kap. 1 §.

# Litteraturförteckning

## Litteratur

Bengtsson, Bertil: *Speciell fastighetsrätt – miljöbalken*, 7:e uppl., Uppsala 1997

Bring, Thomas (red.), Diesen, Christian, Schelin, Lena: *Förundersökning*, 2:a uppl., Stockholm 1999

Ekelöf, Per Olof: *Rättegång V*, 7:e uppl., Stockholm 1998

Karlmark, Stefan: *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*, 2:a uppl., Västerås 1999

Setterlid, Rikard: *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*, Göteborg 1999

## Artiklar m.m.

Alarik, Oscar, Hållbart nr. 2-3/00: ”120 kommuner vägrar miljöstraffavgifter”

Bergqvist Levin, Catharina, TillsynsNytt nr. 1/2001: ”Miljöstraffavgift och åtalsanmälan”

Karlmark, Stefan, Apropå nr. 5/2000: ”Passiva kommuner hot mot miljöbrottsbekämpningen” (2000)

Karlmark, Stefan, Juridisk Tidskrift nr. 3 2000/01 s. 718-723: ”Miljöbalken – en skärpt lagstiftning?” (2000/01)

Karlmark, Stefan, Miljö & Hälsa nr. 5/2001: ”Miljöinspektörernas nya tillsynsroll – möjlig att klara i kommunerna?”

Karlmark, Stefan, TillsynsNytt nr. 2/2001: ”Miljöbalken och miljöbrott” (2001)

Larsson, Kjell, TillsynsNytt nr. 1/2000: ”Miljöbrottsbekämpningen är prioriterad!”

Löfström, Leif, Miljö & Hälsa nr. 6/1997: ”Landskrona i fruktlös kamp mot miljöbrott”



Naturvårdsverket, pressmeddelande 00-10-27: "Förtydliga reglerna om jäv!"

TT 1998-04-07: "Inget miljöåtal trots elva anmälda misstänkta fall"

## **Offentligt tryck**

### **Propositioner**

Prop. 1984/85:3

Prop. 1990/91:117

Prop. 1994/95:12

Prop. 1994/95:23

Prop. 1997/98:45

Prop. 1999/00:1

Prop. 2000/01:1

### **Utredningar**

Ds 1998:22

Ds 1998:50

Ds 2000:67

SOU 1992:61

SOU 1996:13

SOU 1996:103

## **Övrigt tryck**

MHTF:s rapport: Resurser och organisation för ett effektivt miljö- och hälsoskyddsarbete (1997)

Naturvårdsverkets allmänna råd om tillämpningen av 30 kap. MB och förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter, NFS 2000:10

Naturvårdsverkets rapport: Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet (2000)

Rapport till NV: Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter, av Ulla Björkman (2000)

Rikspolisstyrelsen: Polisens årsredovisning 2000

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av brottmål utan förundersökning – FAP 404-1

Riksåklagaren: Metodfrågor 1997:2

Riksåklagarens rapport: Effektivare miljöbrottsbekämpning (1998)

Riksåklagaren: Åklagarorganisationen – årsredovisning 1999

RÅC I:107 Utformningen av avskrivningsbeslut

RÅC I:124 Riksåklagarens allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning samt föreskrifter om viss underrättelseskyldighet

RÅ:s miljöbrottsenhet: Informationsbrev nr. 1-4/2000 och nr. 1-3/2001

RÅ:s miljöbrottsenhets rapport: Delårsrapport för miljöbrottsorganisationen första halvåret 2000

RÅ:s miljöbrottsenhets rapport: Miljöbrott – en kort lägesrapport baserad på första årets verksamhet (2001)

SKTF, SN och MHTF:s rapport: Miljö- och hälsoskyddets organisation (1999)

Statens livsmedelsverks rapport 9-2000: Effektivare livsmedelstillsyn

Svenska Kommunförbundets rapport: Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning (2000)

Svenska Kommunförbundet, yttrande 2000-03-17: Framställan angående översyn av miljöbalken

Tillsyns- och föreskriftsrådets rapport: Uppföljning av den operativa tillsynen enligt miljöbalken år 2000 (2001)

## Internet

[www.regeringen.se/galactica/service=imews/owner=sys/action=oz\\_press\\_tal2](http://www.regeringen.se/galactica/service=imews/owner=sys/action=oz_press_tal2),

2001-03-12

[www.aklagare.se/layout/NewPage.asp?GroupID=7&PageID=73](http://www.aklagare.se/layout/NewPage.asp?GroupID=7&PageID=73), 2001-05-03

[www.svekom.se/adr/adrindex.htm](http://www.svekom.se/adr/adrindex.htm), 2001-06-10

[www.environ.se/index.php3?main=dokument/lagar/msanktio/msank.htm](http://www.environ.se/index.php3?main=dokument/lagar/msanktio/msank.htm), 2001-06-

28

[www.kemi.se/vagledning/inspektion.htm](http://www.kemi.se/vagledning/inspektion.htm), 2001-07-01

[www.tofr.environ.se/formuppg/formuppg.htm](http://www.tofr.environ.se/formuppg/formuppg.htm), 2001-07-01

[www.bra.se/extra/statistics/extra\\_index?lang.se](http://www.bra.se/extra/statistics/extra_index?lang.se), 2001-07-10

[www.ekobrottsmyndigheten.se](http://www.ekobrottsmyndigheten.se), 2001-07-14

# Rättsfallsförteckning

Högsta Domstolens dom 2000-11-29 i mål B 868-99

Göta hovrätts dom 2000-12-19 i mål B 1252-99

Göta hovrätts dom 2000-12-19 i mål B 1334-99

Göta hovrätts dom 2001-05-16 i mål B 1282-00

Umeå tingsrätts dom 1996-04-03 i mål DB 249

Skellefteå tingsrätts dom 2000-06-22 i mål B 250-00

Örebro tingsrätts dom 2000-11-01 mål B 1571-00

Haparanda tingsrätts dom 2001-02-02 i mål B 778-00

Örebro tingsrätts dom 2001-02-28 i mål B 2898-00

Örebro tingsrätts dom 2001-05-02 i mål B 2147-00

Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom 2001-02-08 i mål M 286-00

Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom 2001-02-15 i mål M 345-00

Miljödomstolen vid Umeå tingsrätts dom 2001-04-10 i mål M 74-00

JO 1988/89, s. 378

JO1 1999/2000, s. 344

JO1 1999/2000, s. 345