



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Birgitta Hellberg

Stat, straff och sanktionsavgifter
Särskilt om de svenska miljösktionsavgifterna

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin för examen: HT 2013

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1. INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Problemdiskussion	8
1.3 Syfte och problemformulering	8
1.4 Metod	9
1.5 Avgränsningar	9
1.6 Disposition	10
2. MILJÖSANKTIONSAVGIFTER	11
2.1 Vad är en miljöskaktionsavgift?	11
2.2 Sanktionsavgifternas framväxt	15
2.3 Den svenska diskussionen	17
3. MÄNSKLIGA FRI- OCH RÄTTIGHETER ENLIGT EUROPAKONVENTIONEN	22
3.1 Miljöskyddsarbetet inom EU	22
3.2 Artikel 6 i Europakonventionen	23
3.3 Oskuldspresumtionen	26
4. ÄR EN SANKTIONSAVGIFT ATT LIKSTÄLLA MED STRAFF?	29
4.1 Inledning	29

4.2 Svensk praxis	30
4.3 Europadomstolens praxis	31
4.4 Diskussionen i doktrin	32
5. BÖR DE HANDLINGAR SOM FÖRANLEDER SANKTIONSAVGIFT LIKSTÄLLAS MED BROTT?	34
5.1 Inledning	34
5.2 Kriminalpolitiska målsättningar	34
5.3 Krav på ökad lagstiftning	35
5.4 Risksamhället och den moderna brottsligheten	37
5.5 Den defensiva modellen	37
6. ATT ANVÄNDA STRAFFRÄTTEN SOM SKYDD FÖR MILJÖN	40
6.1 Fyra förklarande teser	40
6.2 Den offensiva modellen och dess konsekvenser	42
6.3 Ett rättsligt erkänt intresse?	43
6.4 Restorative Justice	45
7. DEN FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA REGLERINGEN	47
7.1 Inledning	47
7.2 Myndigheternas skyldigheter enligt FL	47
8. HUR SER VERKLIGHETEN UT?	50
8.1 Inledning	50
8.2 En aktuell granskning av miljöstraffavgifterna	50
9. SANKTIONSAVGIFTERNAS RELATION TILL FRI- OCH RÄTTIGHETER SAMT STRAFFRÄTTSLIGA PRINCIPER	52
9.1 Inledning	52

9.2 Kravet på begripligt och bestämt definierade brottstyper	52
9.3 Bevisbördans placering	54
9.4 Verkställighet	57
9.5 Statens skadeståndsansvar	59
10. AVSLUTANDE KOMMENTAR	61
11. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	62
12. RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	66
13. BILAGOR	6

Summary

In an attempt to streamline law enforcement, the use of environmental sanction charges has become more and more common within the area of Swedish environmental law. To obtain efficiency without neglecting general principles of fairness and legal certainty, i.e., the rule of law is however easier said than done. The extended use of environmental sanction charges to prevent crimes may even jeopardize former recognized principles for criminalization. Swedish environmental sanction charges are regulated in the Environmental Code. Several provisions in the Environmental Code are sanctioned by a criminal penalty in accordance with chapter 29. The environmental sanction charges governed by the authorities are found in chapter 30, thus formally separated from forms of criminal penalty. The way one chooses to regard sanction charges of this sort is of relevance to the different requirements of fairness and legal certainty applicable to the specific regulation. In the academic discussion, as well as in legal cases, it has been stated that environmental sanction charges share certain features to criminal charges. Hence why the use of environmental criminal charges should be considered as a criminal punishment and follow the requirements of fairness and rule of law, which can be found in the European Convention on Human Rights. Still, Swedish authorities have sometimes failed to follow the necessary legal requirements, by the use of sanctions. Due to the articles in the European Convention on Human Rights, there is reason to question the extended use of environmental sanction charges. Article 6.2 in the Convention is one example of an article of relevance to the authorities in their use of environmental sanction charges. Article 6.2 states that everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

Arguments have been made in the academic discussion as well as in legal literature, that the use of criminal punishment and criminal law lacks ability to prevent actions that may cause harm to human health or the environment. The discussions have also led legal scholars to question the area of criminal law, claiming that the legal area is threatened by a legitimacy crisis. Therefore, in order to prevent the extended use of criminal punishment and criminal charges, in areas where it fails to fill its purpose, it is also

important to consider different approaches to crime prevention that can be used without traditional criminal punishment. In the matter of criminal charges versus sanction charges, moral and psychological aspects of penalization have also been discussed.

A primary aim of this paper is to critically examine the use of Swedish environmental sanction charges in light of EU law. One question of importance is whether environmental sanction charges truly are equivalent, and if so based on which grounds, to criminal charges regulated in the European Convention.

A secondary aim of mine has been to examine whether administrative authorities, who issue regulations, handle a large part of the permit decisions and have supervisory competence, are acting in accordance with the rule of law. To do so, I have used a survey from Centrum för rättvisa (Swedish organization) to which I myself contributed by examining all cases of environmental sanction charges handled by the authorities during January to June in 2013.

Environmental sanction charges are used within a large area since the scope of application of the Environmental Code is not explicitly stated. Requirement to take preventive measures applies to everyone who performs an operation or takes a measure that is of significance for the achievement of the purpose of the Code. The wide scope of the Code thus has effect on authorities and consumers as well as professional operators of industry. I have found that the development and increased use of environmental sanction charges is clearly driven by a purpose to streamline law enforcement. It is also clear that important legal principles risk to be neglected, and that it is of great importance, that the use of environmental sanction charges is both corresponding, and in harmony with other relevant regulations.

Sammanfattning

I en strävan efter att göra brottsbekämpningen mer effektiv har miljöstraffsavgifter kommit att bli allt vanligare på miljöstraffens område. Kravet på effektivitet är inte alltid lätt att förena med kravet på rättssäkerhet. Straffsavgifternas framväxt som respons på den ökade brottsligheten riskerar att leda till att tidigare straffrättsliga principer och rättssäkerhetsgarantier utvidgas allt mer eller rent av frångås.

Miljöstraffsavgifterna regleras i Miljöbalkens 30 kapitel, bl.a. genom att skilja dem åt från de straffbestämmelser som regleras i 29:e kapitlet anses miljöstraffsavgifter formellt sett inte utgöra straff. Hur man väljer att se på straffsavgifter får betydelse för vilka krav på rättssäkerhet som kan ställas på tillämpningen av straffsavgifterna. I domstolsavgöranden, förarbeten och i doktrin har det framhållits att straffsavgifternas delar vissa gemensamma drag med straffrättsliga bestämmelser. På grund av avgifternas straffrättsliga karaktär bör således de regler om rättssäkerhet som återfinns i Europakonventionen respekteras vid användandet av miljöstraffsavgifter. Trots detta står det klart att de svenska myndigheterna stundtals misslyckas med att följa de rättsliga krav som förordas i konventionen. Med hänsyn till de krav som anges i konventionen finns det anledning att ifrågasätta den ökade användningen av miljöstraffsavgifter i Sverige. En artikel som är värd att nämna i sammanhanget och som har betydelse för användandet av straffsavgifter är artikel 6 i Europakonventionen. I artikel 6.2 anges att var och en som anklagas för brott ska betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen har fastställts.

I doktrin har även argument framförts som pekar på miljöstraffsavgifternas oförmåga att minska den negativa påverkan på miljön, vilket föranlett diskussioner om att straffrätten därigenom hotas av en legitimitetskris. Därför blir det även relevant att i sammanhanget belysa andra medel än de rent straffrättsliga för att förhindra den inflation som tycks ske inom straffrättstillämpningen. I diskussionen om straff kontra avgift aktualiseras även frågor om straffets moralbildande funktion och rent psykologiska aspekter.

Ett första syfte med föreliggande uppsats har varit att studera svenska miljöstraffavgifters förhållande till EU-rätten. En viktig fråga är således om, och på vilka grunder, som påförandet av miljöstraffavgift kan likställas med en brottsanklagelse enligt Europakonventionen.

Ett andra syfte har varit att studera de eventuella konflikter som kan uppstå genom svenska myndigheters hantering av miljöstraffavgifter i förhållande till de regler för rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättighetsgarantier som återfinns i konventionen. För att nå detta syfte har jag använt mig av en färsk granskningsrapport gjord av Centrum för rättvisa. Jag medverkade själv i denna genom att granska samtliga beslut som fattats gällande miljöstraffavgifter under perioden januari– juni 2013.

Miljöstraffavgifter tillämpas inom ett stort område på olika nivåer. Kraven på att vidta förebyggande åtgärder gäller för samtliga som vidtar sådana åtgärder som är av betydelse för miljöbalkens syfte. Miljöbalkens vida tillämpningsområde innebär således att miljöstraffavgifter påförs såväl myndigheter, privatpersoner och näringsidkare. I uppsatsen har det visats att ett klart effektivitetstänkande styr den svenska utvecklingen och tillämpningen av miljöstraffavgifter. Det har även framgått att viktiga rättsprinciper riskerar att åsidosättas vid en sådan tillämpning, och att det är av största vikt att bruket av miljöstraffavgifter kan ske i harmoni med övrig lagstiftning.

Förord

Med denna uppsats avslutar jag min tid som juriststudent på Juridicum i Lund. Utbildning påbörjades höstterminen 2008 och har lett mig till intressanta möten med nya vänner, utlandsstudier vid University of California samt till flera värdefulla insikter. Jag vill rikta ett stort tack till min handledare, universitetslektor Sverker Jönsson, som bidragit med värdefulla råd och som genom sitt engagemang har gjort uppsatsarbetet så mycket roligare. Även professor Wiweka Warnling-Nerep samt medarbetare på Centrum för rättvisa förtjänar ett särskilt tack för att ha väckt mitt intresse för uppsatsämnet.

Ett stort tack vill jag även rikta till familj och vänner för ett ovärderligt stöd under hela min studietid. Ett särskilt tack förtjänar även min far, Carl-Peter Hellberg.

När jag nu ser fram emot nya utmaningar och lämnar mina studieår bakom mig kommer jag att minnas tiden i Lund med glädje.

Eventuella fel i framställningen kan givetvis endast tillskrivas mig själv.

Malmö januari 2014, Birgitta Hellberg

Förkortningar

BrB Brottsbalken (1962:700)

BRÅ Brottsförebyggande rådet

Ds Ju departementsserien Justitiedepartementet

Europadomstolen Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Europakonventionen/ konventionen Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950

EU Europeiska Unionen

FL Förvaltningslagen (1986:223)

HD Högsta domstolen

MB Miljöbalken (1998:808)

MÖD Miljööverdomstolen

NJA Nytt juridiskt arkiv

Prop. Proposition

RR Regeringsrätten

RÅ Regeringsrättens årsbok

SOU Statens offentliga utredningar

TR Tingsrätt

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Sommaren 2013 arbetade jag som sommarnotarie på Centrum för rättvisa.¹ Tillsammans med två andra juriststudenter hade jag fått i uppdrag att genomföra en omfattande granskning av de svenska miljöskaktionsavgifterna. Uppdraget innebar bland annat att samtliga beslut om miljöskaktionsavgifter som fattats under januari- juni 2013 skulle granskas.² Efter fyra veckors arbete var vår sammanställning klar och mitt intresse för miljöskaktionsavgifter och hur de förhåller sig till Europakonventionen hade gått från svalt till starkt växande.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Lagens syfte är, som det beskrivs i propositionen, att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö.³ Balkens regler ska tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten. Målen sammanfattas i form av krav på en effektivare miljöpolitik, miljö rätt och miljöstraffrätt.⁴ I 30 kap. MB regleras miljöskaktionsavgifter. Miljöskaktionsavgifter är en särskild avgift som införts utöver de straffbestämmelser som regleras i 29 kap. MB. Miljöskaktionsavgifter ska bland annat påföras den som påbörjar en tillståndspliktig eller anmälningspliktig verksamhet utan tillstånd samt den som åsidosätter villkor enligt ett tillstånd som har beslutats med stöd av balken eller åsidosätter de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och bestämmelser i tillämpliga EU- förordningar.⁵

¹ Centrum för rättvisa bildades 2002 och är en ideell och oberoende organisation med uppdrag att värna enskildas fri- och rättigheter.

² Antalet granskade beslut uppgick till ca 1 300.

³ Prop. 1997/98:45 s.1.

⁴ Träskman, 2010, s.15.

⁵ 30:1 p.3 MB.

1.2 Problemdiskussion

Europakonventionen inkorporerades med svensk rätt år 1995 och gäller sedan dess som svensk lag⁶ och har således en betydande roll i denna uppsats. Förhållandet mellan miljöstraffavgifter och Europakonventionen är problematiskt av flera anledningar. Ett exempel kan användas för att illustrera ett aktuellt problem: När HD meddelade sitt beslut angående skattetillägg och skattebrott den 11 juni 2013 (Mål nr B 4946-12) besvarades en fråga som länge varit oklar, nämligen huruvida skattetillägg är förenligt med *ne bis in idem*-principen, förbudet mot dubbelbestraffning. Vad som tidigare kommit till uttryck i doktrin och i de lägre instanserna kom nu att bekräftas; skattetillägg ansågs inte vara förenligt med förbudet mot dubbelbestraffning. Efter HD:s dom blir det relevant att fundera över om även andra former av tillägg och avgifter kan tänkas påverkas av denna nya praxis. Den strävan efter effektivitet som till stor del styr utvecklingen av de svenska miljöstraffavgifterna ger även den upphov till frågan huruvida effektivitetstanken går att förena med EU-rättsliga principer.

1.3 Syfte och problemformulering

En grundläggande fråga för mitt arbete har varit att ta ställning till om, och på vilka grunder i så fall, påförandet av en miljöstraffavgift kan likställas med en anklagelse för brott enligt Europakonventionen. Syftet med mitt arbete är således att försöka ge svar på de frågeställningar som uppkommer då miljöstraffavgifter krockar med de regler om mänskliga fri- och rättigheter som återfinns i Europakonventionen samt rättssäkerhet i stort. Vidare har frågor om allmänna rättsprinciper, såsom bland annat bevisbördans placering kommit upp. Då beslut om miljöstraffavgift fattas av en myndighet och det dessutom är så att få av dem som besluten riktas mot ges möjlighet att få saken prövad i en högre instans, kan de krav på en rättvis rättegång som uppställs i artikel 6 i Europakonventionen då anses vara uppfyllda? Min frågeställning kan formuleras på följande vis: Vilken är miljöstraffavgifternas rättsliga status, och vilka materiella och processuella konsekvenser innebär detta?

⁶ SFS 1994:1219.

1.4 Avgränsning

Efter att systemet med sanktionsavgifter började tas i bruk i större uträkning under 1970-talet har utvecklingen lett till att området nu blivit så omfattande att det kan beskrivas som alldeles oöverskådligt.⁷ Jag har valt att avgränsa min uppsats till att enbart behandla miljöskänkionsavgifter. En annan avgränsning jag har gjort är huruvida uppsatsens fokus skulle ligga på antingen frågan om sanktionsavgifternas syfte och mening sett ur ett kriminologiskt perspektiv eller på de olika fri-och rättighetsfrågor som blir aktuella då sanktionsavgifter döms ut. Då jag tyckte att båda frågorna var både relevanta och intressanta kunde jag omöjligt bortse från någon av dem och har därför valt att behandla dem båda i min uppsats.

1.5 Teori och metod

I valet av teori så finns det flera möjliga utgångspunkter då man studerar sanktionsavgifter. Definitionen av sanktionsavgifter varierar och det går att i förarbeten och doktrin finna olika teorier om sanktionsavgifternas rättsliga ställning. Jag har valt att gå på Warnling-Nereps linje, nämligen att syftet med sanktionsavgifter är både bestraffande och avskräckande och att det således finns en presumtion om att artikel 6 i konventionen är tillämplig då vi talar om miljöskänkionsavgifter.⁸ Detta gäller trots att både lagstiftaren och rättstillämparna har varit något ”svajiga”, som Warnling-Nerep uttrycker det, i frågan. RegR har fastställt, att både skattetillägg (RÅ 2000 ref. 66 I-II) och särskild avgift (RÅ 2004 ref. 17), utgör just brottsanklagelser, men bristen på ett systemtänkande leder till osäkerhet rörande alla övriga sanktionsavgifter.⁹ För att besvara frågor om sanktionsavgifternas funktion har jag studerat förarbeten till andra typer av sanktionsavgifter då flera av de svenska sanktionsavgifterna påminner om varandra.

Jag har efter att ha läst på University of California Berkeley läsåret 2012-13 fått möjligheten att fördjupa mig i ämnet Restorative Justice och har sedan dess börjat

⁷ Asp, 1998, s.297.

⁸ Warnling-Nerep, 2010, 143 f. och s. 153 ff.

⁹ Warnling-Nerep, *Juridiska personer som bärare av mänskliga rättigheter*. Juridisk Publikation 1/2010 s.91.

intressera mig för alternativ till de traditionella straffrättsliga. Därav mitt intresse för frågor gällande straffets syfte och funktion. I Lund har jag utöver mina studier i juridik läst en kandidatexamen i medie- och kommunikationsvetenskap och har på grund av mitt intresse för kommunikation valt att lyfta fram aktuella beslut om miljöstraffsavgifter och särskilt fokusera på hur kraven på kommunikation som anges i FL efterlevs vid en textanalys av beslutet.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds i kap.2 med en beskrivning av miljöstraffsavgifterna och dess framväxt följt av en presentation i kap.3 av de fri-och rättigheter som anges i Europakonventionen. Därefter behandlas i kap.4 frågan om straffsavgifter kan likställas med straff, för att sedan i kap.5 komma in på frågan om de handlingar som föranleder straffsavgift i sin tur utgör brott. Följt av detta är en diskussion om användningen av straffrätten som ett sätt att främja miljön i kap.6. I kap.8 redovisas, med hjälp av aktuella granskningsresultat, hur straffsavgifter hanteras idag, något som kräver en föregående presentation av de krav på kommunikation som uppställs i FL. En sådan bakgrundsinformation ges i kap.7. I det 9:e kapitlet förs en diskussion om straffsavgifternas relation till fri- och rättigheter samt straffrättsliga principer utifrån det material som tidigare har presenterats. Min analys utgörs i synnerhet av kap. 8 samt kap. 9 där jag för en diskussion som återkopplar till vad som har presenterats i uppsatsens tidigare avsnitt parallellt med presentationen av relevanta rättsfakta och rättsfall. Slutligen avslutas framställningen i kap.10 med en kortare sammanfattning och en personlig reflektion över det ämne som har behandlats.

2. Miljösanktionsavgifter

2.1 Vad är en miljösanktionsavgift?

Grunden för miljösanktionsavgifterna återfinns i 30:1 MB:

”Regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljösanktionsavgift) ska betalas av den som

- 1. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts,**
- 2. åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av denna balk eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller**
- 3. åsidosätter andra bestämmelser i denna balk, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.**

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser”

Miljösanktionsavgiften innebär ett förenklat förfarande vars syfte är en repressiv sanktion som ska styra att överträdelser motverkas.¹⁰ I förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter anges närmare vilka överträdelser som är sanktionerade. Hur mycket som ska betalas framgår av bilagan till förordningen, där tariffer med avgiftsbelopp för respektive överträdelse har angivits. Miljösanktionsavgift är en administrativ sanktion som tillsynsmyndighet (kommun, Jordbruksverket, Naturvårdsverket m.m.), och alltså inte åklagarmyndighet, beslutar om.¹¹ Enligt 30:2 MB ska en miljösanktionsavgift tas ut även om överträdelsen har skett utan uppsåt eller av

¹⁰ Prop. 1997/98:45 s 543 f.

¹¹ 30:3 MB.

oaktsamhet. Förutsättningarna för ansvaret för en överträdelse som föranleder miljöstraffavgift är således strikt. I paragrafens andra stycke görs dock vissa undantag från nyss nämnda regel genom en uppräkningslista på vissa ursäktande omständigheter som kan medföra att avgiften inte tas ut. I förarbetena har det angivits vad som är och inte är sådana befrielsegrunder. Exempelvis anses inte det faktum att en uppdragsgivare har begått ett misstag eller att den avgiftsskyldige inte känt till bestämmelserna som ursäktande omständigheter.¹² I de fall då den avgiftsskyldige tidigare har straffats med stöd av 29 kap. MB ska miljöstraffavgift dock inte utgå.¹³ Fall som däremot är godtagbara anledningar för underlåtelse av uttag av miljöstraffavgift är om den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte haft möjlighet att uppfylla den förpliktelse som överträdelsen avser, om åtgärder har vidtagits för att undgå överträdelse eller om överträdelsen beror på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka.¹⁴

När regeringen i förordningen fastställer miljöstraffavgiftens storlek ska, som framgår av sista stycket i 30:1, hänsyn tas till överträdelsens allvar samt betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Det ursprungliga beloppsintervallet när miljöbalken infördes låg mellan 5000 och 500 000 kronor. Efter förslag från regeringen sänktes den lägsta gränsen medan den högsta gränsen istället höjdes.¹⁵ Syftet bakom sänkningen var att det tidigare lägsta beloppet om 5000 kronor ansågs vara allt för högt för vissa mer bagatellartade förseelser.¹⁶ Höjningen å andra sidan motiverades av att det fanns en önskan om att kunna föreskriva högre straffavgift vid upprepade överträdelser. Miljöstraffavgifterna får idag uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. De nivåer som regeringen har föreskrivit ligger dock huvudsakligen i spannet 1 000 kr - 50 000 kr. Tilläggas kan att avgiften ska fördubblas om miljöstraffavgift har beslutats för en viss överträdelse och den avgiftsskyldige sedan

¹² Prop. 2005/06:182 s.52.

¹³ Ebbesson, 2008 s.197.

¹⁴ Träskman, 2010, s.66 ff.

¹⁵ Prop. 2002/03:54.

¹⁶ Prop. 2002/03:54 s. 23.

upprepar en sådan överträdelse inom loppet av två år.¹⁷ Dessutom kan flera avgifter tas ut när sammanhängande överträdelser betraktas som separata verksamheter¹⁸

Vidare framgår det av reglerna att överträdelsen ska ha skett inom ramen för näringsidkarens näringsverksamhet. Omfattningen av begreppet näringsverksamhet har varit uppe för diskussion i Miljööverdomstolen där domstolen kom fram till att miljöstraffavgift i princip kan tas ut för varje separat verksamhet eller anläggning på vilken näringsidkare bedriver verksamhet.¹⁹ I förarbeten har det angetts att när en myndighet beslutar om att miljöstraffavgift ska tas ut ska hänsyn inte tas till verksamhetsutövarens ekonomiska förhållanden. Även om avgiften ter sig hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska situation ska avgiften tas ut. Någon möjlighet att jämka beloppet finns inte.²⁰ Således ska samtliga personer som överträder en viss bestämmelse betala samma avgiftsbelopp.²¹

Syftet med miljöstraffavgifterna som de regleras i miljöbalken var att de för att vara effektiva skulle fungera som ett schabloniserat system utan att de krav som ställs upp på rättssäkerhet och skälighet skulle åsidosättas. För att systemet skulle vara så effektivt och enkelt som möjligt kom Miljöbalksutredningen i SOU 1996:103 med förslaget att det enbart skulle krävas två parametrar för att fastställa avgiftsbeloppet, nämligen överträdelsens allvar samt betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.²² Med uttrycket överträdelsens allvar avses de objektiva omständigheterna, såsom exempelvis under hur lång tid överträdelsen har pågått, hur omfattande överträdelsen varit, samt den typiska faran som överträdelsen medför och känsligheten hos den omgivning som påverkas. Den andra punkten medför att en värdering av skyddsintresset görs. Således ska skydd av människors liv och hälsa ges tyngre vikt än de bestämmelser som avser att skydda estetiska intressen eller främja friluftslivet. När det gäller att söka

¹⁷ Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter 4§ 2 st.

¹⁸ MÖD 2004:78, flera ingrepp i naturen i samband med byggnaden av en ledning ansågs utgöra separata verksamheter, avgift togs därför ut för varje enskilt ingrepp.

¹⁹ Se exempelvis MÖD 2001-05-03, M 7128-00.

²⁰ Jfr. Prop. 2005/06:182 s.52 f.

²¹ SOU 1998:35, s. 148.

²² Prop.1997/98:45, del 1, s. 538-540.

tillstånd så är underlåtelse att söka ett nödvändigt tillstånd mer allvarligt än att inte anmäla den verksamhet som omfattas av anmälningsplikt.²³ Tanken bakom systemet med sanktionsavgifter kan sammanfattningsvis sägas vara att det ska vara uppbyggt på ett sådant sätt så att skönsmässiga bedömningar i det enskilda fallet i det längsta ska kunna undvikas.²⁴

Ett beslut om miljöskänkionsavgift kan överklagas till miljödomstolen. Vid ett förfarande i miljödomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler när det gäller överklagade ärenden samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen.²⁵ De rättsliga verkningarna av att tillämpa dessa regler gör att själva rättsprocessen påminner i stort om ett straffrättsligt förfarande. I likhet med att det är åklagaren som har bevisbördan i en straffrättslig process så är det tillsynsmyndigheten som ska bevisa att en överträdelse har ägt rum²⁶ och att förutsättningarna för att ta ut en miljöskänkionsavgift är uppfyllda. Praxis visar entydigt att det kommer an på tillsynsmyndigheten, att visa att det har funnits förutsättningar för att besluta om avgiften.²⁷

I miljöbalkens 29 kapitel regleras de brottstyper som enligt huvudregeln ska behandlas i ett normalt straffrättsförfarande. I kapitlets anges att det för miljöbrott och grova miljöbrott ska ådömas böter eller fängelse för den som med uppsåt eller av oaktsamhet har orsakat betydande olägenheter eller föroreningar i miljön. Det rättsliga förfarandet ska ske enligt de regler som uppställs i brottsbalken, således ska en misstanke om brott föreligger utredas av polismyndigheten, åtal ska väckas av åklagare och brottet ska slutligen behandlas i en allmän domstol. Tanken är att överträdelse av högre straffvärde ska hanteras i detta kapitel medan sanktioner riktade mot överträdelser av mindre straffvärde behandlas i det 30:e kapitlet.

Tidigare reglerades miljöskyddsavgifter i Miljöskyddslagen (1969:387) 52-63 §§. För

²³ Prop.1997/98:45 del II s. 316.

²⁴ Prop.1997/98:45, del 1, s. 540.

²⁵ 20:3, 3 st. MB.

²⁶ Träskman 2010, s.67.

²⁷ Handläggning av ärenden om miljöskänkionsavgift, Handbok 2001:1, s. 29

dessa gällde ett krav på att överträdelsen medförde en ekonomisk fördel för att avgiftsskyldighet skulle föreligga. Då detta krav numer är slopat är syftet inte att eliminera den ekonomiska fördel som överträdelsen föranlett, utan får istället anses vara att genom repression eller hot om repression öka den allmänna noggrannheten vid bedrivande av näringsverksamhet.

2.2 Sanktionsavgifternas framväxt

Efter förslag från regeringen²⁸ kom bestämmelserna om straff och sanktionsavgifter i miljöbalken att ändras i vissa grundläggande avseenden. De ändringar som gjordes 2007 genomfördes i syfte att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området och samtidigt göra de straffrättsliga reglerna i miljöbalken mer effektiva. En utgångspunkt var även att renodla miljöbalkens sanktionssystem på ett sådant sätt att de allvarligaste överträdelserna omfattas av straffansvar medan de mindre allvarliga istället fångas upp av andra sanktioner – framförallt miljöstraffavgifter- och medel för efterlevnad.²⁹ Det har dock framhållits att sanktionsavgifter bör användas som komplement till straffen, snarare än att ersätta dem. Skulle enbart sanktionsavgifter användas innebär detta att man avstår från en av de funktioner som straffet har att fylla, nämligen att påtala vad lagstiftaren och samhället anser vara ett klandervärt beteende.³⁰

När miljöbalken infördes 1998 var det så att endast näringsidkare kunde påföras miljöstraffavgift. Enligt Miljöbalksutredningen ansågs det i och för sig inte föreligga något hinder mot att en enskild skulle kunna påföras miljöstraffavgift, men då sanktionsavgifternas påförande bygger på ett strikt ansvar, utan krav på skuld eller uppsåt, menade utredningen att endast sådana överträdelser som skedde inom en näringsverksamhet kunde komma i fråga. Det ansågs annars vara orimligt om strikt ansvar skulle gälla för alla och envar i det dagliga livet.³¹

²⁸ Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

²⁹ Ebbesson, 2008 s. 190.

³⁰ Ds Ju 1978:5 s221, 224 f.

³¹ SOU 1996:103, del 1, s. 601. Skälet för att endast näringsidkare skulle kunna påföras miljöstraffavgift var att det inte ansågs rimligt att ålägga var och en ett sådant ansvar för handlingar i det dagliga livet (Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 536).

Nästan 11 år senare föreslog regeringen i en proposition att begränsningen att endast näringsidkare kan påföras miljöstraffavgift skulle tas bort.³² Flera remissinstanser poängterade att med beaktande av att avgifterna utgår oberoende av vårdslöshet samt med det faktum att straffavgifterna kan komma att uppgå till avsevärda belopp, så borde det vara i rena undantagsfall som en utvidgning till att omfatta även privatpersoner skulle kunna anses vara motiverad. Det framfördes även åsikter om att förslaget borde avstyrkas då problem kan uppstå angående vem som ska påföras miljöstraffavgift, och att en sådan prövning inte borde ske i administrativ ordning. Även frågan huruvida myndigheter skulle kunna påföras miljöstraffavgift diskuterades, något som Vägverket menade skulle liknas vid en administrativ rundgång.³³ Regeringen å andra sidan såg inte några problem med en sådan typ av rundgång då förslaget i synnerhet syftade till att råda bot på problemet att överträdelser som begicks av somliga aktörer, såsom stat och kommun, i vissa fall var helt befriade från miljöstraffavgifter, medan den näringsidkare som bedrev samma typ av verksamhet kunde påföras avgift.³⁴ Regeringen anförde att: “[...] noggrannhet iakttagas vid bedrivandet av en verksamhet och att regler följs är lika viktigt vare sig verksamheten bedrivs av någon som inte anses idka näring eller om den bedrivs av ett näringsidkande företag. Det är viktigt att det finns ett effektivt styrmedel som medför att en verksamhet som är förenad med olika typer av risker för miljö och hälsa i största möjliga utsträckning bedrivs på ett sådant sätt att exempelvis möjligheterna till kontroll inte undergrävs. Detta gäller offentliga aktörer i lika hög grad som privata.”³⁵ Således kan och bör även kommun och myndighet påföras straffavgift. Slutligen menade regeringen att de farhågor som kommit till uttryck då miljöbalken infördes, att privatpersoner skulle riskera att drabbas av sanktioner till följd av dagliga händelser, var

³² Prop. 2005/06:182.

³³ Prop. 2005/06:182 s. 48.

³⁴ Miljööverdomstolen har i ett par avgöranden funnit att begränsningen till näringsidkare innebär att miljöstraffavgift inte kan tas ut av en kriminalvårdsanstalt eller av ett sjukhus som drivs av landstinget, eftersom driften av dessa anläggningar inte ansetts innebära näringsverksamhet.

³⁵ Prop. 2005/06:182 s. 48.

försumbara.³⁶ Man tillade att det lägsta belopp som miljöstraffavgifterna kan uppgå till är 1000 kronor.³⁷

2.3 Den svenska diskussionen

Lagstiftaren har med hjälp av sanktionsavgifterna strävat efter att säkra en bättre efterlevnad av olika föreskrifter än vad som kan uppnås genom hot om straff. Således kan man konstatera att det rör sig om en effektivisering av den rättsliga regleringen. I regeringens proposition som lade grunden för miljöbalkens tillkomst specificerades balkens mål och syftet med MB:s regler:

“Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som ska trygga en god hushållning med mark- och vattenresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt med energi främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Grundläggande internationella miljöprinciper görs rättsligt bindande. Balkens regler ska tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.”³⁸

Sanktionsavgifter har på ett eller annat vis berörts i ett omfattande antal propositioner och utredningar men, tyvärr sägs enligt Asp inte mycket av värde i någon av dessa³⁹, varför få av dem kommer att behandlas i det följande. Däremot är några värda att ta upp även om de inte behandlar miljöstraffavgifter specifikt utan olika typer av sanktionsavgifter mera generellt.

³⁶ Prop. 2005/06:182 s. 49.

³⁷ Detta skulle kunna betraktas som en indikation på att 1 000 kronor skulle vara något slags normal belopp som en privatperson skulle komma att betala. Tillsammans med övriga avgifter som exempelvis handlägningsavgifter kan den totala avgiften dock uppgå till en betydligt högre summa.

³⁸ Prop. 1997/98:45 s.1.

³⁹ Asp, 1998, s.300.

Det har i doktrin gjorts försök att påvisa vad som skiljer straffrätten från andra rättsområden. Till en början kan det konstateras att straffrätten kan särskiljas från övrig rätt på grund av dess allmänna syfte och karaktär.⁴⁰ Själva särdragen i det som gemensamt benämns som brott får dock sökas i själva rättsföljden.⁴¹ Agge har anfört att straff alltid anknyts till en icke-önskvärd gärning. Den icke-önskvärda gärningen ska ha begåtts av en människa och stå i ett särskilt kausalt förhållande till själva rättsföljden för att denna ska betraktas som straff.⁴² Att det mänskliga handlandet ska stå i ett temporalt såväl som kausalt förhållande till själva straffet framstår som ett relativt oantastligt argument. Däremot har det i doktrin anförts att när gärningar belagda med straff ska skiljas från andra socialt klandervärda beteenden, för vilka straff inte utdöms, kan kriterierna mycket väl ifrågasättas. Exempelvis menar Asp att det faktum att en myndighet, istället för en domstol, styr över större delen av processen möjligtvis kan anses vara skäl nog för att kalla de påföljder som uppstår i form av sanktionsavgifter för straff.⁴³

Jareborg har kommit fram med en definition av vad han anser att straffet kan sägas vara, nämligen; ”ett lidande eller obehag som avsiktligen tillfogas en person

- a) därför att han har övertrött en befallning eller regel som uppfattas som bindande för honom
- b) av någon - t.ex. staten - i auktoritativ ställning;
- c) på ett opersonligt sätt, motiverat av rättvisa skäl (jämför den oreglerade hämnden).”⁴⁴

Relativt mycket går att finna om sanktionsavgifter i den diskussion som har förts i den svenska doktrinen. Det mesta som står skrivet belyser i stort sanktionsavgifterna som företeelse i sig, medan knappast någon uppmärksamhet ägnas åt vad som särskiljer

⁴⁰ Agge, 1961, s.193 f.

⁴¹ Agge, 1961, s.159.

⁴² Agge, 1961, s.186.

⁴³ Asp, 1998, s.307.

⁴⁴ Jareborg, 1995, s.14.

sanktionsavgifterna från straffen.⁴⁵ Att Sverige ännu inte har arbetat fram något samlat grepp om sanktionsavgifterna rent lagstiftningsmässigt har lyfts fram som en potentiell bidragande orsak till varför frågan har behandlats så knapphändigt.⁴⁶

Hur straffet förhåller sig till andra sanktioner såsom exempelvis miljöskänkionsavgifter och hur skiljelinjen dem emellan ser ut nämner således Jareborg däremot nästan ingenting om.⁴⁷ Wennberg och Leijonhufvud har uttalat att det knappast går att finna någon gemensam nämnare för ett materiellt brottsbegrepp. Brott får därför karaktäriseras som ett rättsfaktum för rättsföljden straff och straff i sin tur får definieras med stöd av vad som kommer till uttryck i BrB 1:3.⁴⁸ Karakteristiska drag för sanktionsavgifterna å andra sidan har listats av Nelson. Nelson nämner fem drag som han anser är karakteristiska för sanktionsavgifterna:⁴⁹

1. "Sanktionen förutsätter icke personligt ansvar (uppsåt eller oaktsamhet), men vissa ursäkter godtages och kan leda till nedsättning eller bortfall av avgift, som eljest skola åläggas
2. Sanktionen kan därför påläggas såväl fysiska som juridiska personer.
3. Sanktionen påläggas vanligen av administrativ myndighet
4. Besvär över ålagd sanktionsavgift får föras vid domstol.
5. Sanktionsavgifter tillfaller staten."

En något mer kortfattad definition går att finna hos Warnling-Nereps som anger följande tre punkter. Enligt Warnling-Nerep kan följande kriterier uppställas: Sanktionsavgifterna utgör enligt författaren (1) en ekonomisk sanktion som (2) utdöms med stöd av författning och (3) tillfaller det allmänna.⁵⁰ De punkter som uppställs har hämtat inspiration från 1981 års betänkande om ekonomiska sanktioner.⁵¹

⁴⁵ Asp, 1998, s.296.

⁴⁶ Asp, 1998, s.296.

⁴⁷ Asp, 1998, s.308.

⁴⁸ Asp, 1998, s.309.

⁴⁹ Nelson, 1985, s.103.

⁵⁰ Warnling-Nerep, 2010, s.15.

⁵¹ Ds Ju 1981:3.

Sanktionsavgifter har sedan 1970-talet gått från att i synnerhet gälla skattefrågor till att nu omfatta flera olika områden.⁵² De argument som har talat för ett införande av sanktionsavgifter har framförts i det flertalet propositioner och utredningar som föregått införandet.⁵³ Bland dessa argument kan bland annat nämnas; att sanktionsavgifterna medför en avlastning för de rättsvårdande myndigheterna, vilket är en ren ekonomisk fördel då domstolarna inte behöver ägna sig åt bagatellärenden som kan skötas av andra myndigheter med andra kvalifikationer. Ett annat argument som framförts är att systemet skulle bli mer rättvist då utdömandet av sanktionen skulle bli mer jämn, frekvent och effektiv.⁵⁴ Vidare har en fördel angetts vara att systemet med sanktionsavgifter innebär att varje enskild sanktion kan skräddarsys för varje specifikt rättsområde.⁵⁵ Ytterligare en aspekt som skulle tala för sanktionsavgifter i förhållande till andra straffrättsliga sanktioner är den rent psykologiska aspekten. Förfarandet har i förarbeten framhållits vara mindre ingripande och besvärande för den enskilde och det har framhållits att den person som får ett beslut om sanktionsavgift riktat mot sig skulle tycka att detta vore att föredra jämfört med exempelvis böter, då böter förutsätter ett brott.⁵⁶ Mot denna bakgrund antar man att den enskilde hellre betalar en *avgift*, istället för *böter*, eftersom den som betalar böter stämplas som kriminell.

Vad som sagts om behovet av avkriminalisering kan även belysas av BRÅ-rapporten "Nytt straffsystem"⁵⁷, som ger viss insikt i varför ett behov av avkriminalisering ansågs föreligga. I rapporten uttryckte BRÅ att straffrättens utbredning hade medfört att kriminaliseringen på vissa områden i stort förlorat sin symbolfunktion. Man underströk att denna så kallade immunisering av medborgarna kunde få mycket allvarliga konsekvenser vad gäller den allmänna laglydnaden i samhället.⁵⁸

⁵² SOU 2013:38 s.467.

⁵³ Zila, 1992, s.110 ff, SOU 1997:127, del A, s.152 f.

⁵⁴ SOU 1969:42 s.140. BRÅ 1977:7 s.347.

⁵⁵ Prop. 1983/84:192 s.9, Prop 1985/86:23 s.16 och Ds Ju 1984:5 s.66.

⁵⁶ Asp, 1998, s.298.

⁵⁷ BRÅ 1977:7.

⁵⁸ BRÅ 1977:7 s.344.

Viss kritik har i doktrin riktats mot utbredningen av sanktionsavgifterna och sammanfattas av Jareborg på följande vis:

”Straffrätten kan knappas tillåtas ’avskaffas’. Däremot finns det all anledning att söka motverka dess tilltagande utbredning, och att verka för att den stegvis ersätts av andra regleringsformer. Här finns kanske en dröm om ett revisionistiskt avskaffande.

Erfarenheterna av avkriminalisering, varvid straff ersattes av administrativt hanterade sanktionsavgifter, ger emellertid inte anledning till optimism: den enskilde är inte särskilt betjänt av att till priset av minskad rättssäkerhet byta etiketten ’böter’ mot ’avgifter’.”⁵⁹

Även Warnling-Nerep har kommenterat sanktionsavgifternas framväxt och anför två argument som hon anser ligga till grund för att området med sanktionsavgifter idag har blivit så stort. Först och främst kan sanktionsavgifternas effektivitet nämnas där Warnling-Nerep argumenterar för att de sanktionsavgifter som delas ut ofta är strängare än det straff som skulle ha kunnat ådömas om gärningen varit kriminell.⁶⁰ Warnling-Nerep lyfter även fram att rent processekonomiska vinster bör tas med i beräkningen och anförs som argument då tillämpningen av sanktionsavgifter i de flesta fall sker utanför rättsväsendet. Ett sådant förfarande får generellt sett anses vara mindre kostnadskrävande än ett ordinarie domstolsförfarande och medföra en betydande avlastning för rättsväsendet.

⁵⁹ Jareborg, 1992, s.151.

⁶⁰ Warnling-Nerep, 2010, s. 29 ff.

3. Mänskliga fri- och rättigheter enligt Europakonventionen

3.1 Miljöskyddsarbetet i EU

Sedan 1980-talet har miljöfrågorna stått högt upp på den europeiska agendan. Miljöskyddets ställning som ett fristående och betydelsefullt syfte för den Europeiska gemenskapen betonades redan år 1983 av Europeiska rådet. Då underströks nödvändigheten av att på nationell, internationell och på gemenskapsnivå förstärka de åtgärder som syftar till att bekämpa miljöföroreningar i allmänhet.⁶¹

Inom EU har miljöskyddsarbetet framförallt bedrivits inom ramen för olika handlingsprogram som har upprättats sedan 70-talets början.⁶²

När det gäller den EU-rättsliga inverkan på de svenska miljöstraffavgifterna är det i synnerhet det tredje och det femte programmet som är av betydelse. Det tredje programmet avsåg perioden 1982-1986 och programmet betonade i synnerhet vikten av att miljöpolitiken integrerades i gemenskapens politik även inom övriga sektorer. Utöver detta lades betoning på betydelsen av förebyggande åtgärder och prevention snarare än kontrollåtgärder. Det femte programmet i sin tur antogs 1993, och gällde under en period fram till år 2000. Vid denna tid var Maastrichtfördraget⁶³ undertecknat, det fördrag i vilket miljöskyddet hade kommit att få en tydligt uttalad prioritering inom EU-samarbetet.⁶⁴ I det femte programmet lades tonvikten särskilt på något som kallas delat ansvar, det vill säga ett delat ansvar mellan den offentliga förvaltningen, de offentliga och privata företagen och människor i allmänhet. Programmet hänvisar även till subsidiaritetsprincipen vilken anger att somliga frågor ska lösas på EU-nivå, medan andra faller på medlemsstaternas eget ansvar.

⁶¹ Träskman 2010, s.35.

⁶² Träskman 2010, s.36.

⁶³ EGT C 191, Undertecknat 07.02.92, ikraftträdande 01.11.93.

⁶⁴ Träskman 2010, s.37.

De centrala miljösyften som EU har haft och fortfarande har är sammanfattningsvis att bevara, skydda och förbättra miljön, att bidra till skyddet av människors hälsa och slutligen att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna.⁶⁵

3.2 Artikel 6 i Europakonventionen

Att tvister som rör rättigheter som aktualiseras vid brottsanklagelser ska kunna prövas av en domstol är en grundläggande rättighetsgaranti som kommer till uttryck i art. 6 i Europakonventionen. I art. 6 har regler om domstolsprövningen utformats så att denna ska inrymma tillfredställande rättssäkerhetsgarantier. Artikeln som är den mest åberopade, tolkade och tillämpade i mål inför Europadomstolen beskrivs som mångfacetterad och kring den har en rik rättspraxis växt fram.⁶⁶ En tanke lagstiftaren hade med systemet med sanktionsavgifter var en strävan efter effektiva sanktioner fria från komplicerade straffrättsliga rättssäkerhetsprinciper. Dock anges det i konventionen vissa begränsningar för vad som medlemsstaterna är tillåtna att göra när det gäller utformandet av deras straffrättsliga system. I synnerhet är det punkterna 1 och 2 i art. 6 som ställer upp krav på domstolsprövning och oskuldspresumtion som sätter gränserna för hur den nationella rätten får utformas. Nedan följer art. 6 i sin helhet:

- 1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.**

⁶⁵ Träskman, 2010, s.37

⁶⁶ Danelius, 2012, s.146.

2. **Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.**
3. **Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:**
 - a) **att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom.**
 - b) **att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,**
 - c) **att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,**
 - d) **att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,**
 - e) **att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.**

Art. 6.1 är tillämplig på de förfaranden som gäller civila rättigheter eller skyldigheter alternativt anklagelse för brott. Exempel på förfaranden som åsyftas är framför allt rättegångar i brottmål som mynnar ut i ett avgörande av om en anklagad person är skyldig till brott samt rättegångar som rör påföljdsfrågan. I art. 6.2 återfinns oskuldspresumtionen som innebär att den som är anklagad för brott har en rätt att betraktas som oskyldig till dess att skulden är fastslagen i en fällande dom. Slutligen regleras i art. 6.3 ett antal minimigarantier i fråga om brottmål.

Tillbaka till miljöstraffavgifter, som inte är definierade som brott i rättslig mening. För att applicera art. 6 på dessa är det relevant att studera den omfattande praxis som finns på området när det gäller tolkningen av själva begreppet "anklagelse för brott". För att det rättsliga förfarandet ska vara omfattat av 6.1 gäller enligt de uppställda rekvisiten att det rör sig om en prövning av någons *civila rättigheter* och *skyldigheter* (min kursivering). Detta betyder bland annat att det rör sig om en reell och seriös tvist gällande en rättighet som har sin grund i den nationella rätten samt att rättigheten i fråga är en civil

rättighet.⁶⁷ Begreppet anklagelse för brott är ett autonomt begrepp och ska därför ges en självständig och allmängiltig tolkning.⁶⁸ Europadomstolen kom i fallet *Engel m.fl. mot Nederländerna* att ta ställning till huruvida artikel 6.1 skulle vara tillämplig vid disciplinära förfaranden om dessa skulle komma att anses som anklagelser för brott. I målet utvecklades de kriterier som nu har kommit att kallas för “Engel-kriterierna”, vilka ska vara vägledande vid bedömningen av en sådan fråga. Konventionsstaterna är i stort sett fria att avgöra vilka klandervärda handlingar som genom lag ska anses utgöra ett brott men de har inte friheten att utesluta tillämpningen av 6.1 genom att välja att göra handlingen till en rent disciplinär förseelse genom att exempelvis straffbelägga handlingen med miljöstraffavgift. Även om utgångspunkten för att besvara frågan om artikel 6.1 är tillämplig tar avstamp i hur handlingen klassificeras i den inhemska rätten, så kan handlingar som utgör disciplinära förseelser, då vissa förutsättningar anses vara uppfyllda, komma att betraktas som brott vid en tillämpning av artikel 6.1⁶⁹

Relevant för miljöstraffavgifternas del är att Europadomstolen har funnit att art. 6.1 är tillämplig i sådana situationer då verksamheten har bedrivits utan att nödvändigt myndighetstillstånd har erhållits.⁷⁰

När det gäller administrativa böter, vilka har stora likheter med de svenska sanktionsavgifterna, så har även dessa behandlats i flera rättsfall. Exempelvis i fallet *Garyfallou AEBE mot Grekland* där frågan gällde ett bolag som ålagts böter för brott mot vissa import- och exportbestämmelser. Enligt grekisk rätt var påföljden inte av straffrättslig natur, men de administrativa böterna hade kunnat uppgå till betydande belopp och hade, om de inte betalats, kunnat omvandlas till fängelsepåföljd och leda till att bolagets tillgångar togs i beslag. I fallet ansåg Europadomstolen att sådana förfaranden ändå gällde en anklagelse för brott där artikel 6:1 blev tillämplig.⁷¹ I andra fall där administrativa böter ålagts som påföljd för mindre brott ansåg domstolen att 6.1 var

⁶⁷ Danelius, 2012, s.150.

⁶⁸ Danelius, 2012, s.164.

⁶⁹ Danelius, 2012, s.164.

⁷⁰ Se bl.a. König mot Tyskland dom 28 juni 1978, Le Compte, Van Leuven och de Meyere mot Belgien, dom den 23 juni 1981, Albert och Le Compte mot Belgien, dom 28 januari 1983 Danelius, 2012, s.156.

⁷¹ Garyfallou AEBE mot Grekland, dom den 23 juli 2002, Danelius, 2012, s.168.

tillämplig då syftet med böterna var att vara straffande.⁷² Det står därför klart att en avkriminalisering av en ringa förseelse inte automatiskt skulle leda till att de rättssäkerhetsgarantierna som uppställs i 6.1 upphör att gälla. Tvärtom så finns rätten till ett kontradiktoriskt förfarande och till muntlig förhandling inför domstol i princip kvar även om straffet för en viss handling ersätts med en sanktionsavgift.

I fallet *Janosevic* mot Sverige som gällde skattetillägg uttalade domstolen att skattetillägg visserligen inte klassificeras som ett straff i svensk rätt, men att det i vissa avseenden ändå jämföras med straff.⁷³ Ifråga om sanktionens natur och stränghet angav domstolen, att skattetillägg saknar en övre gräns och kan uppgå till mycket höga belopp. Fallet *Janosevic* visade framförallt att möjligheten i Sverige att utkräva skattetillägg innan själva saken hade blivit föremål för domstolsprövning, i kombination med lång handläggningstid, inte kunde godtas enligt konventionen. Artikel 6 ansågs i det förevarande målet ha blivit kränkt och det finns fog att anta att liknande rättigheter av samma slag bör kunna aktualiseras även gällande andra typer av sanktioner.

3.3 Oskuldspresumtionen

Ingen ska betraktas som skyldig till brott utan att en domstol har konstaterat vederbörandes skuld efter ett förfarande i vilket han eller hon har fått tillfälle att försvara sig mot anklagelsen. Denna princip som ofta benämns som ”oskuldspresumtionen”, syftar till att tillgodose kraven på rätten till en rättvis rättegång och har kommit till uttryck i art. 6.2 Europakonventionen. Oskuldspresumtionen innebär att bevisbördan i skuldfrågan faller på åklagaren och att varje tvivel ska verka till den tilltalades förmån. Det är alltså åklagarens uppgift att övertyga domstolen om att den tilltalade är skyldig till det brott som åtalet gäller.⁷⁴ Enligt ordalydelsen gäller artikel 6:2 den som är anklagad för brott. Som anklagad för brott anses den som av myndigheterna är misstänkt för brott även om

⁷² Lauko mot Slovakien, Kadubec mot Slovakien, båda domar den 2 september 1998.

⁷³ Janosevic mot Sverige dom den 23 juli 2002.

⁷⁴ Danelius, 2012, s.309 ff.

misstanken inte har lett till åtal. Enligt praxis kan oskuldspresumtionen även kränkas genom offentliga uttalanden av statliga befattningshavare.⁷⁵

Huruvida det är mest lämpligt att domstol eller förvaltningsmyndighet påför sanktionsavgift har diskuterats i ett färskt betänkande av Straffrättsanvändningsutredningen.⁷⁶ I betänkandet som publicerades i juni 2013 menade man att det fanns flera fördelar att vinna, främst ur effektivitetshänsyn, om det är en förvaltningsmyndighet som beslutar om sanktionsavgift istället för att ett sådant beslut fattas av en domstol. I utredningen framhölls det även att möjlighet att överklaga ett beslut fattat av en förvaltningsmyndighet till allmän domstol kvarstår och att det således inte uppställs några hinder i Europakonventionen för att hantera sanktionsavgifter på det vis som görs.

Frågan om en i lag uppställd presumtion om skuld, ett rent strikt eller objektivet ansvar som ofta kännetecknar systemen med sanktionsavgifter, kan accepteras med avseende på Europakonventionens oskuldspresumtion har kommit upp för diskussion i såväl praxis som doktrin.⁷⁷ Med hänvisning till Europadomstolens praxis anser bl.a. Warnling-Nerep att detta får anses vara tillåtet, fast att det då under alla omständigheter måste finnas en möjlighet att ”i domstol föra motbevisning mot presumtionen”,⁷⁸. Även Wennberg hävdar att det finns ”en principiell skillnad mellan fall som rör presumtioner i belastande riktning och strikt ansvar”, vilket inte utesluter att det kan finnas skäl att sätta upp gränser även för användningen av ett strikt ansvar. Men, förklarar Wennberg, ”något absolut krav på att uppsåt eller oaktsamhet måste påvisas följer inte av konventionen”.⁷⁹ I de flesta av de sanktionsavgiftssystem som för närvarande tillämpas krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att sanktionsavgift ska påföras. Som huvudregel gäller strikt ansvar, något

⁷⁵ Se bland annat Lavents mot Lettland dom den 28 november 2002, Freimanis och Lidums mot Lettland dom den 9 februari 2006, Y.B. m.fl. mot Turkiet dom den 28 februari 2004.

⁷⁶ SOU 2013:38

⁷⁷ Warnling-Nerep, 2010, s. 198 ff.

⁷⁸ Salabiaku mot Frankrike dom den 7 oktober 1988.

⁷⁹ Se Wennberg, Suzanne, *Är kriminalisering en relevant metod för den kommersiella rättens efterlevnad?* JT 2003-04 s. 605 och Warnling-Nerep, 2010, s. 149 ff.

som bör fortsätta gälla enligt den utredning som Straffrättsanvändningsutredningen publicerade. Det framhölls dock i betänkandet att det skulle finnas möjlighet till såväl jämkning som till överprövning av domstol. Jämningsmöjlighet måste finnas både hos den beslutande myndigheten och hos den överprövande domstolen.

4. Är en sanktionsavgift att likställa med straff?

4.1 Inledning

Straffrättsliga sanktioner betraktas normalt som den kraftigaste reaktionen från samhällets sida och påförs därför i princip alltid av domstolarna, det vill säga under den sett ur rättssäkerhetssynpunkt mest fördelaktiga formen. När det gäller sanktionsavgifter å andra sidan, kan de förvaltningsrättsliga sanktionerna ofta utgå utan domstolarnas medverkan. Frågor som kan uppstå är om sanktionsavgifter under vissa förutsättningar kan jämföras med straff och är de överträdelse som görs i så fall att betrakta som brott i lagens mening? Vilken betydelse har det egentligen att en avgift betraktas som straff respektive administrativ avgift och hur påverkas de krav som uppställs på rättssäkerhetsgarantier? För att besvara dessa frågor är det i synnerhet Europakonventionen som ska tas i beaktande samt den praxis Europadomstolen har utvecklat på området.

Begreppet sanktionsavgifter används i nuläget både i rättspraxis och i doktrin som ett samlingsbegrepp för de olika slags sanktioner i pengar som tillkommit sedan 1970-talet och som inte kan anses vara straff i juridisk mening.⁸⁰ De olika sanktionsavgifterna är i dagsläget spridda över ett mycket stort område och någon enhetlig definition existerar ännu inte.⁸¹ Det står således inte klart huruvida den repressiva icke straffrättsliga lagstiftningen bör placeras inom straffrätten eller förvaltningsrätten, eller rent av betraktas som ett självständigt rättsområde. Klart är dock att det rör sig om ett område nära besläktat med straffrätt, och ur kriminalpolitiskt synpunkt ett högst relevant rättsområde.⁸² Enligt definitionen av brott i BrB framgår det att ett brott är en gärning som är beskriven i balk, annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet.⁸³ Av 1 kap. 3§ BrB framgår vad som avses som påföljd vid brott. Där uppräknas böter,

⁸⁰ Zila, 1992, s.82.

⁸¹ Asp, 1998, s.296.

⁸² Zila, 1992, s.15.

⁸³ 1 kap. 1 § BrB.

fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. En administrativ avgift är inte likställd med straff i den bemärkelsen. Utöver brottsbalken ska även Europakonventionen beaktas. Det är främst tre kriterier som avgör vad som är ett brott enligt konventionen.⁸⁴ Dessa kriterier är klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens karaktär och stränghet. Det räcker att endast ett av de tre kriterierna är uppfyllda. Vid bedömning av gärningens natur ska det beaktas om bestämmelsen är generell och riktad till samtliga medborgare eller om den endast riktar sig mot en liten grupp. Anses den vara generell talar det för att det rör sig om en brottslig gärning. Vidare ska en bedömning göras av syftet med bestämmelsen. Handlingen är att se som brottslig om den är avskräckande och bestraffande.⁸⁵

4.2 Svensk praxis

I NJA 2004 s. 840 slog HD fast att en miljöstraffavgift inte är att betrakta som en straffrättslig avgift utifrån den svenska interna rätten. Domstolen resonerade samtidigt kring att Europadomstolen vid flera tillfällen har konstaterat att skattetillägg är att jämföras med brott.⁸⁶ I dagsläget finns inte någon dom från Europadomstolen som bekräftar att miljöstraffavgifter ska bedömas på samma sätt som skattetillägg. Domstolen tvingas därför resonera sig fram till en rimlig lösning. Skattetillägg och miljöstraffavgift skiljer sig åt, men är enligt domstolen väsentligt likställda till syfte och konstruktion. HD slog följaktligen fast i målet att en straffavgift är att likställas med ett straff. Dåvarande RR har i RÅ 2000 ref. 66 kommit fram till att skattetillägg innefattar en anklagelse för brott i den mening som avses i art. 6 i Europakonventionen, samt att den svenska rätten inte betraktar påföljden som ett straff utan som en administrativ avgift.⁸⁷ HD och RR för således liknande resonemang nämligen att miljöstraffavgifter är att likställas med straff utifrån Europakonventionens regler.

⁸⁴ Se mer om de olika kriterierna under 4.2.

⁸⁵ Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976.

⁸⁶ Jfr. Janosevic, dom den 23 juli 2002

⁸⁷ Jfr. även RÅ 2004 ref.17.

4.3 Praxis från Europadomstolen

Den europeiska straffrätten har definierats utifrån definitionen i art. 6 i konventionen samt Europadomstolens praxis, främst med utgångspunkt ur Engel-kriterierna. Den europeiska straffrätten kan definieras som ett mångfacetterat juridiskt fält inom vilket unionen har normativ inverkan på antingen straffrätten och det straffrättsliga förfarandet eller samarbetet mellan medlemsstaterna (eller båda delar).⁸⁸ Enligt art. 6.1 krävs att den som är underkastad en ”anklagelse... för brott [skall] vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag”. Kopplad till art. 6 är art. 7 som i korthet innebär att ingen får straffas för något som inte var kriminaliserat vid tidpunkten för brottet.

Utgångspunkten för Europadomstolen när det ska fastställas vad som utgör brott enligt konventionen är att alla konventionsstater har olika formella definitioner av vad som är brott i sina respektive nationella lagar.⁸⁹ Om alla konventionsstaters tolkning av vad som menas med brott får ges företräde hade det funnits stor risk att hela syftet med en gemensam konvention om mänskliga rättigheter helt hade urholkats. I detta sammanhang blir det därför klart att ett autonomt koncept av vad som utgör ett brott måste utvecklas.⁹⁰

Den autonoma tolkningen sker från de tre kriterier som domstolen formulerade i fallet Engel m.fl. mot Nederländerna. Det första kriteriet gäller klassificeringen i den tillämpliga lagen som ett straffrättsligt, civilrättsligt, eller förvaltningsrättsligt förfarande i den nationella rätten. Klassificeras brottet där som ett straffrättsligt innebär detta oftast att brottet är att anse som straffrättsligt enligt konventionen. I domen uttrycktes det på följande vis;

”The Convention leaves the States free to designate as a criminal offence an act or omission not constituting the normal exercise of one of the rights that it protects. This is made especially clear by Article 7. Such a choice which has the effect of rendering

⁸⁸ Klip, 2012, s. 2.

⁸⁹ Asp, 1998, s.318.

⁹⁰ Se exempelvis Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976.

applicable Articles 6 and 7, or in principle escapes supervision by the Court... in short the autonomy of the concept of criminal operates, as it were, one way only.”⁹¹

Det andra kriteriet tilläggs större betydelse när tolkningen görs och tar fasta på förseelsens natur, (*nature of the offence*). I detta begrepp ingår flera olika faktorer som blir avgörande för bedömningen. Till en början tittar domstolen på den aktuella bestämmelsens räckvidd och generell tillämpbarhet. Är regeln riktad till en specificerad grupp av människor är det en indikation på att regeln kan vara av icke straffrättslig karaktär och snarare rör sig om en disciplinär åtgärd.⁹²

I fallet Ezech och Connors mot Storbritannien uttalade domstolen följande:

“In the first place, the hallmark of a disciplinary offence was that it was directed towards a given group possessing a special status as opposed to directed towards all citizens.”⁹³

Även bestämmelsens syfte är av betydelse. Är syftet avskräckande och bestraffande anses förfarandet ha en straffrättsligkaraktär.

Det tredje kriteriet rör sanktionens natur och stränghet. Störst vikt lägger domstolen vid sanktionens hårdhet. Förenklat kan det sägas att om sanktionen innefattar fängelse eller någon annan form av frihetsberövande så är brottet av straffrättslig natur och förfarandet omfattas av art. 6.

Slutligen kan konstateras att ”Engel-kriterierna” är alternativa. Detta innebär att det räcker med att ett kriterium är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig. Att kriterierna är alternativa hindrar dock inte en kumulativ tillämpning då en separat analys av varje enskilt kriterium inte kan leda till en fullständig slutsats.

4.3 Diskussionen i doktrin

I doktrin har olika röster bekräftat sanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär. Warnling-Nerep utgår från en presumtion om att artikel 6 om brottsanklagelser är tillämplig i fall

⁹¹ Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976, s.34 punkt 81.

⁹² Asp, 1998, s.323.

⁹³ Ezech och Connors mot Storbritannien dom den 9 oktober 2003.

som rör sanktionsavgifter. För att kunna utröna vad som rör brottsanklagelser utgår hon från följande fyra kriterier:

Sanktionsavgiftens bestraffande och avskräckande syfte (1), dess stränghet och avsaknad av begränsningar (2), den allmänna giltigheten hos reglerna (3), samt möjligheten att omvandla till fängelsestraff (4).⁹⁴ Med hänvisning till ett flertal domar från Europadomstolen stämmer Danelius in i bedömning av att skattetillägg anses utgöra en brottspåföljd där artikel 6 i Europakonventionen blir tillämplig.⁹⁵ Nelson anser att sanktionsavgifternas uppgift i rättssystemet är att ersätta samt komplettera straff eller annan särskild rättsverkan av brott.⁹⁶ Strömberg har valt att behandla problemet utifrån de normgivningsregler som regleras i RF och kan utifrån dessa konstatera att det finns goda skäl att betrakta vissa sanktionsavgifter som en rättsverkan av brott.⁹⁷

Frågan om sanktionsavgifternas förhållande dels till skatter och avgifter, dels till andra ekonomiska sanktioner har analyserats grundligt av Warnling-Nerep. Hon drar slutsatsen att: ”Någon skarp avgränsning mot straffrättsliga sanktioner, i synnerhet sådana straffavgifter som utgör särskild rättsverkan av brott, har inte kunnat åstadkommas... En ekonomisk sanktion som utgår med stöd av författning och tillfaller det allmänna är en sanktionsavgift och inte något straff eller straffavgift om den av lagstiftaren utpekas som och behandlas som en sanktionsavgift.”⁹⁸

Sammanfattningsvis har såväl domstolarna som doktrin slagit fast att många sanktionsavgifter ofta är att likställa med straff. Denna indelning har bl.a. betydelse för huruvida straff kan påföras för samma gärning vid miljöbrott (så kallad dubbelbestraffning). Vidare har indelningen betydelse för hur förfarandet ska se ut när avgiften ska påföras. Då avgiften är att likställa med straff bör ett straffrättsligt förfarande tillämpas. Likväl som en åklagare bär bevisbördan i ett sådant förfarande bör således myndigheter och kommuner göra detsamma.⁹⁹

⁹⁴ Warnling-Nerep, 2010, s 153.

⁹⁵ Danelius, 2012, s 167.

⁹⁶ Nelson, 1990 s. 119 ff.

⁹⁷ Strömberg, *Sanktionsavgifterna och grundlagen* StvT 1984, s.227-28.

⁹⁸ Warnling-Nerep, 1987, s. 78.

⁹⁹ Mer om bevisbördans placering under 9.3.

5. Bör handlingar som föranleder sanktionsavgift likställas med brott?

5.1 Inledning

I föregående kapitel konstaterades att sanktionsavgifter har flera likheter med straff och att ett straffrättsligt förfarande bör tillämpas vid påförandet av avgiften. Efter att ha behandlat frågan om sanktionsavgifternas karaktär går jag nu över till en diskussion gällande själva kriminaliseringsfrågan. Varför används sanktionsavgifter så ofta just i miljörättsliga sammanhang? Vad finns det för olika för- och nackdelar med att applicera sanktionsavgifter så konsekvent och vilken betydelse får detta för såväl straffrätten som det område som är tänkt att skyddas. När det gäller miljöbrotten och de handlingar som föranleder sanktionsavgift bör frågan ställas¹⁰⁰ om regleringen fungerar tillfredställande och fyller sitt syfte, eller om det snarare är så att den ger uttryck för lagstiftarens sympati för ett gott ändamål.

5.2 Kriminalpolitiska målsättningar

Att EU:s institutioner saknar straffrättslig kompetens samtidigt som de inom vissa områden (exempelvis inom området för konkurrensrätt) har haft kompetens att uppställa och påföra sanktionsavgifter har lyfts fram som en orsak till det utvidgade bruket av sanktionsavgifter på nationell nivå. Även EU-rättens allmänna principer har föranlett ett krav på att den nationella implementeringen av bestämmelser med EU-rättsligt ursprung ska ske genom effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.¹⁰¹ Genom ratificeringen av Lissabonfördraget och den senaste rättsutvecklingen på området har EU:s straffrättsliga behörighet kommit att vidgas. En fråga som därför blivit aktuell för EU och dess medlemsstater är när det är nödvändigt att använda sig av straffrättsliga åtgärder och när de administrativa sanktionsavgifterna kan utgöra ett tillräckligt medel. I strävan efter att göra kriminal- och straffrättspolitiken mer rationell har det inom

¹⁰⁰ Och har även ställts av Nuotio, 1991, s.12 f.

¹⁰¹ Lahti, 2011, *Sanktionsavgifter eller straff*, det 39: nordiska juristmötet i Stockholm, s.392.

juridiken utvecklats olika teorier om kriminaliserings principer.¹⁰² De olika teorierna har ofta tagit avstamp i icke-önskvärda beteendeformer som i lagen har definierats som olika typer av brott. För att kunna besvara frågan huruvida sanktionsavgifter eller straff är den mest lämpliga åtgärden krävs det att de traditionella teorierna inom såväl kriminalpolitik som kriminaliseringsprinciper utvidgas i det straffrättsliga systemtänkandet till att omfatta frågor som även rör sanktionsavgifter.¹⁰³ Frågan huruvida sanktionsavgift eller straff är det mest fördelaktiga alternativet förutsätter att sanktionsavgiften relateras till straffrättsliga reaktioner. Vid behandlingen av ämnesområdet är det naturligt att utgå från kriminaliseringsprinciperna och sedan jämföra dem med motsvarande principer som borde vara avgörande vid regleringen av sanktionsavgifter. Tillämpningen av artikel 6 är inte begränsad till enbart påföljder som i nationella lagar definierats som straffrättsliga, varför Europadomstolens praxis angående denna artikel sätter gränser för påförandet av såväl straff som sanktionsavgifter. Utöver frågor om hur kriminalitet på ett effektivt vis ska kunna bekämpas genom sanktionsavgifter snarare än genom traditionella straffrättsliga reaktioner så måste även de övriga målsättningar och beslutskriterier som uppställts för kriminalpolitiken beaktas. De målsättningar som här åsyftas är framförallt begreppen "rättssäkerhet" och "effektivitet", två målsättningar som ibland är svåra att förena.¹⁰⁴

5.3 Krav på lagstiftning

I doktrin har diskussioner förts om straffrättens natur och utveckling. Bland annat har Jareborg uttalat sig om att straffrätten har gått från att vara defensiv till att numera framstå som allt mer offensiv. Även Jönsson har berört frågan om en defensiv straffrättsideologi och den moderna brottsligheten. När det gäller miljöstraffrätten mera specifikt har Nuotio fört en diskussion om huruvida straffrätten verkligen kan användas som miljöskydd. I nära samband med denna diskussion står frågan om diverse risker i förhållande till straffrätten, en fråga som har behandlats av Takala. Jag kommer nu att redogöra mer ingående för den utveckling som enligt ovanstående författare har föranlett

¹⁰² Se bl.a. *Kriminalrättens grunder*, 2010, av Asp och Ulväng på grundval av texter av Jareborg.

¹⁰³ Lahti, 2011 s.391.

¹⁰⁴ Lahti, 2011, s.391.

den ökade användningen av sanktionsavgifter och vilka konsekvenser ett sådant användande får.

Som en följd av den ökade brottsligheten under 1900-talet hävdar Nuotio att lagstiftaren har svårt för att fylla alla krav och förväntningar på minskad brottslighet på en gång, vilket leder till konsekvensen av ineffektiva regleringar. Miljöstraffrätten har påstått vara ett fall av så kallad symbolisk lagstiftning och det talas ibland om en inflation i straffrätten.¹⁰⁵ I ett försök att diagnostisera vissa tendenser i det sena 1900-talets straffrättsliga utveckling beskriver Jareborg straffrättssystemets tre nivåer; kriminalisering, påföljdsbestämning och verkställighet. Till kriminaliseringens syfte hör i synnerhet allmänprevention och en kommunicering av samhällets rådande normer och värderingar. Från de tre nyss nämnda nivåer som regleras inom straffrättspolitiken skiljer Jareborg kriminalpolitiken som han beskriver som en större samhällelig debatt som rör alla aspekter av brottslighet och brottspåföljder.¹⁰⁶ Dessutom framhåller Jareborg som en förklaring till den ökade straffrättsanvändningen att det är naturligt att politikerna vill framstå som handlingskraftiga.¹⁰⁷ Zila i sin tur har kommenterat den ökade brottsutvecklingen och kriminaliseringen i följande frågeställning; om straffrättens främsta uppgift är att avskräcka samhällsmedlemmar från att företa vissa handlingar som anses skadliga för samhället och den enskilde, ger inte då den ökade brottsutvecklingen en signal om straffrättens ineffektivitet? Zila fortsätter genom att anföra att själva brottsutvecklingen möjligen kan anses ha inverkat på straffrättens effektivitet genom att påverka befolkningens uppfattning om straffrättens möjligheter.¹⁰⁸ Enligt Nuotio går det inte att förvänta sig att straffrätten ska minska den negativa påverkan på miljön. Om så är fallet och miljöskyddet inte förbättras genom att tillgripa straffrätten, vilken effekt har kriminaliseringen då? Följden tycks bli en form av legitimitetskris där syftet med den aktuella lagstiftningen framstår som oklart. Särskilt tydligt framgår detta om man beaktar det faktum att straffen ofta riktas mot

¹⁰⁵ Nuotio, Kimmo, 1991, *Kan straffrätten användas som miljöskydd?* Retfaerd nr 52, 14 årg., s.3-20,

¹⁰⁶ Jareborg, 1995, s.20 ff.

¹⁰⁷ Jareborg, 1995, s.22.

¹⁰⁸ Zila, 1992, s.10.

bagatellformer av miljöbrott vilket får följden att regleringen slår fel och misslyckas med att angripa de verkliga hoten mot miljön.

5.4 Den defensiva modellen

Ett försök från lagstiftarens sida att framstå som mera handlingskraftig är genom att göra straffrättspolitiken allt mer offensiv, till skillnad från den defensiva straffrättspolitik som tidigare förts. Den defensiva modellen kännetecknas av att den utöver traditionell straffrätt, som går ut på att straffhot och straffverkställighet används som ett medel mot kränkningar av diverse intressen, även syftar till att skydda enskilda människor mot maktmissbruk. Detta sker bl.a. genom de olika principer för kriminalisering som har utvecklats. Jareborg nämner ett tiotal sådana kriminaliseringsprinciper¹⁰⁹, såsom exempelvis att brott förutsätter att ett rättsligt erkänt skyddsintresse hotas eller kränks, att straffrättsligt ansvar inte får åläggas om handlandet skett utan uppsåt eller oaktsamhet och att bestraffning är den mest ingripande sanktion som samhället har att tillgå och kriminalisering ska därför enbart ske i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna. Om lagstiftaren skulle följa de principer som uppräknas skulle kriminaliseringarna ge uttryck för de värderingar som följer av socialmoralen i ett visst samhälle.¹¹⁰ Även rent processuella rättssäkerhetsgarantierna lyfts fram som en viktig aspekt av den defensiva modellen.¹¹¹ Således ska straffrätten enligt den defensiva modellens straffrättspolitik utgöra ett hinder för såväl brottslingar som för myndigheter och politiker.¹¹²

5.5 Risksamhället och den moderna brottsligheten

Den moderna brottsligheten definieras av Jönsson som redan kriminaliserade gärningar som genom beskrivningar av de händelseförlopp som omger dem hänförs till samhällets ekonomiskt- industriella sfär.¹¹³ Den ekonomiska-industriella sfären utgör det område inom vilket människors erfarenheter präglar anställnings- och uppdragsavtal, ekonomiska

¹⁰⁹ För en fullständig lista se Jareborg, 2001, s. 63 f.

¹¹⁰ Jönsson, 2004, s.28.

¹¹¹ Jareborg, 1995, s.24 f.

¹¹² Jareborg, 1995, s.27.

¹¹³ Jönsson, 2004, s.24.

målsättningar, tillverkning av produkter, tillhandahållande av tjänster, arbetsdelning och tekniska system. Enligt en sådan definition menas med den moderna brottsligheten den straffrättsliga hanteringen av de händelseförlopp som står i nära samband med det organiserade näringslivet.¹¹⁴

Till en av grundprinciperna för kriminalisering hör principen om *ultima ratio* vilken förordar att straffet bara bör användas som ett sista medel. Kriminalisering har enligt Nuotio idag kommit att bli regler snarare än undantag. I artikeln *Kan straffrätten användas som miljöskydd?* resonerar Nuotio kring begreppet "risksamhället" och dess innebörd. Nuotio menar att vi idag befinner oss i en tid mellan industrisamhället och risksamhället där riskerna har fått nya egenskaper och kunskapens roll förändras. Med risker menas de oavsedda sidoeffekter av samhällets ekonomiska- tekniska handlingssektor. Exempel på sådana sidoeffekter utgör förorening av miljön. I dagens risksamhälle har riskerna och skadornas ursprung samma källa. Under de senaste 20 åren har man uppfattat kriminalpolitiken som en del av kontrollpolitiken. Nuotio påstår att det straffrättsliga kontrollsystemet allt mer har börjat tillägna sig risksamhällets logik. Detta visar sig exempelvis i en ökad straffrättslig reglering men även i utvecklingen av de straffrättsliga grundbegreppen. Således skapar riskerna i nya legitimeringsbehov och det framställs i vissa fall som att det är en nödvändighet att frångå tidigare erkända principer för straffrättsanvändning och kriminalisering.

Enligt Takala utgör risktänkandet ett centralt inslag inom den moderna straffrätten och han lyfter fram tre huvudsakliga lagstiftningstekniker som ger uttryck för den ökade användningen av strafflagen som ett medel för att kontrollera sådant handlande som i sig innefattar en viss risk.¹¹⁵ Utvecklingen beskrivs av Takala som problematisk då tidigare erkända principer utvidgas eller rent av frångås. Ett exempel på en princip som håller på att gå förlorad och som synliggörs i användandet av miljöskatt utgör kravet på oaktsamhet som tidigare har ansetts vara ett minimikrav för bestraffning. Dessutom framhåller Takala det faktum att många risker som skadar såväl människor som samhälle

¹¹⁴ Jönsson, 2004, s.25.

¹¹⁵ Takala, 1995, s. 41.

inte är kriminaliserade.¹¹⁶ Viktigast är ändå, verkar Takala hävda, att det är annat än den onda viljan, uppsåtet eller oaktsamheten som leder till straff och hans slutsats tar formen av en varning för en kriminalpolitik som i allt större utsträckning använder straff som ett medel för att minska olika risker.¹¹⁷

¹¹⁶ Som ett exempel nämner Takala den andel av den finska befolkningen som varje år dör av att äta för mycket salt, trots detta är bruket av salt inte straffbelagt.

¹¹⁷ Takala, 1995, s.55.

6. Att använda straffrätten som skydd för miljön

6.1 Fyra illustrativa teser

I syfte att förklara sanktionsavgifternas ställning vid bekämpningen av missbruk i näringslivet har fyra teser föreslagits¹¹⁸ De olika teserna går även att applicera på miljöstraffavgifter. Den första tesen betonar vikten av att de olika preventiva åtgärderna och reaktiva kontrollsystemens effektivitet samt uppnående av de tänkta målen bedöms ur en heltäckande kriminal- och kontrollpolitisk synvinkel vid bekämpningen av brott. Granskningen av kontrollsystemen måste sträva till ett vidsträckt bedömningsätt avseende kontroll- och sanktionspolitiken, där jämförelsen av för- och nackdelar riktas till olika sanktionsformer, såsom straffrättsliga påföljder och straffartade ekonomiska förvaltningsstraff (sanktionsavgifter).¹¹⁹ Den andra tesen motsvarar den defensiva straffrättspolitiken som beskrivas av Jareborg¹²⁰ och går ut på att sanktionsavgifterna måste bedömas i sin helhet och genom ett principiellt synsätt relateras till det straffrättsliga systemet. En effektiv bekämpning av brotten förutsätter att den straffrättsliga regleringen samordnas med den materiella lagstiftningen och andra preventiva åtgärder (exempelvis sanktionsavgifter), och genomförs på ett heltäckande vis.¹²¹

Den tredje tesen belyser möjligheterna att differentiera förutsättningarna för de olika rättsliga kontrollsystemen (straff och kriminalisering kontra sanktionsavgifter). Frågor som aktualiseras är då huruvida det är bättre att differentiera förutsättningarna för sanktionering och de förfaringsbestämmelser som ska iakttas vid föreskrivande om påföljder inom det straffrättsliga systemet för att öka effektiviteten av missbruksbekämpningen (och samtidigt försvaga rättssäkerhetsgarantierna i någon mån)

¹¹⁸ Lahti, 2011, s.396.

¹¹⁹ Lahti, 2011, s.396.

¹²⁰ Jareborg, 1995, s. 22–27.

¹²¹ Lahti, 2011, s.396 f.

eller huruvida en sådan här differentiering ska förverkligas genom att ta i bruk ett parallellt sanktionsavgiftssystem. Kriminaliseringsprinciperna och straffprocessen definieras i synnerhet av de grundläggande fri-och rättigheter som kommer till uttryck i Europakonventionen och genom EU-rätten. För att göra en motsvarande granskning av sanktionsavgifterna bör man utreda vilka rättsprinciper som är parallellt tillämpliga på såväl straffrättsliga påföljder som sanktionsavgifter, samt i vilken utsträckning de krav som uppställs i artikel 6 blir tillämpliga utanför straffprocessens kärnområde.

I detta sammanhang blir det aktuellt att belysa vilken roll kravet på *ne bis in idem* spelar för de svenska miljöstraffavgifterna. När det gäller miljöstraffavgifter kan följande anföras angående förbudet mot dubbelbestraffning. HD:s avgörande i fråga om skattetillägg från 2013¹²² grundar sig på Europadomstolens avgörande i *Zolotukhin mot Ryssland*.¹²³ Domstolen uttalade i fallet att olika metoder hade använts i syfte att bedöma frågan om det rör sig om ett eller flera brott. För att undvika rättsosäkerhet fastslog domstolen följande. Artikel 4 i det 7:e tilläggsprotokollet ska tolkas som ett förbud mot åtal eller rättegång mot en person för ett brott om omständigheterna antingen grundas på "identical facts", eller "facts which are substantially the same" som de som ligger till grund för det första brottet.¹²⁴

I NJA 2004 s.840 hänvisade HD till Europadomstolens avgörande i *Rosenquist mot Sverige* om att ett beslut om miljöstraffavgift inte i sig skulle uppställa hinder för senare prövning av åtal för samma gärning. Europadomstolen har vid upprepade tillfällen uttalat att konventionen ska tolkas dynamiskt, i ljuset av de rådande samhällsförhållandena. Det kan således konstateras att vid en levande dynamisk tolkning av konventionen uppstår det hinder för medlemsstaterna när dessa ska försöka tolka det aktuella rättsläget.¹²⁵ Därmed kan man inte under obegränsad tid referera till tidigare praxis. Avgörandet i NJA 2004 s.840 borde därför enligt min mening anses vara överspelat med tanke på HD:s senaste tolkning av fallet *Zolotukhin* och ett beslut om

¹²² Mål nr B 4946-12.

¹²³ No. 14939/03, dom den 10 februari 2009.

¹²⁴ SOU 2013:38 s.463.

¹²⁵ SOU 2013:38 s.450.

miljösanktionsavgift bör således ställa upp hinder för senare prövning av åtal för samma gärning.

Den fjärde tesen, slutligen, går väl ihop med vad Warnling-Nerep efterlyser; nämligen ett systemtänkande i utvecklandet av sanktionsavgifterna. Diskussionen om sanktionspolitiken, såväl den nordiska som inom gemenskapsrätten bör inte begränsas till kriminaliseringar och straffrättsliga påföljder utan istället på ett heltäckande vis granska förutsättningarna för ett rationellt bestraffande.¹²⁶

6.2 Den offensiva modellen och dess konsekvenser

Som en motsats till den defensiva modell som presenterades i 5.3 framstår den offensiva straffrättspolitiken. Enligt Jareborg ser en sådan politik straffrättsystemet som ett flertal metoder för lösning av sociala och samhälleliga problem. Effektivitet och prevention är ett ledord och den största kritiken som skulle kunna riktas mot det straffrättsliga systemet som helhet är att det vore ineffektiv snarare än att systemet skulle brista i fråga om rättssäkerhet.¹²⁷ De konsekvenser som följer av en offensiv straffrättspolitik är bland annat att straffrättsliga sanktioner inte tillgrips i sista hand enbart utan snarare i första hand, vilket är fallet när det gäller miljösanktionsavgifter. Dessutom talar Jareborg om en överkriminalisering som leder till att verkställighetsorganen och rättsväsendet belastas hårt samtidigt som rättssäkerheten minskar i form av exempelvis minskad förutsebarhet.¹²⁸ Den moderna brottsligheten, till vilken miljöbrott hör, har lett till ett missbruk av både straff och fängelse. Jareborgs diskussion om förhållandet mellan modern brottslighet och den defensiva modellen har beskrivits som svårtolkad då olika tolkningsalternativ uppstår.¹²⁹ Jareborg framhåller dock att han vänder sig emot att höga straffnivåer motiveras av önskan att avskräcka potentiella gärningsmän och markera ett avståndstagande istället för att gärningens höga straffvärde beaktas eller lyfts fram som huvudorsaken till kriminalisering.¹³⁰

¹²⁶ Lahti, 2011, s.398.

¹²⁷ Jareborg, 1995, s.27.

¹²⁸ Jareborg, 1995, s.29.

¹²⁹ Se mer om de olika tolkningsmöjligheterna i Jönsson, 2004, 28 ff.

¹³⁰ Jareborg, 1995, s.35.

I fråga om de problem som kan uppstå då straffrättspolitiken även kommer att omfatta den moderna brottsligheten angående skador som kan drabba miljön lyfter Träskman särskilt problemet med att den kriminaliserade gärningen i enlighet med kriminaliseringsprinciperna måste vara bestämt definierad och klandervärd.¹³¹

När det gäller miljöbrotten talar Jareborg om att det finns anledning att vara pessimistisk till straffrättens möjlighet att spela en påtaglig roll i försök att förhindra dessa. Då flera av de grövre miljöbrotten är svåra att upptäcka och en ansvarig person inte alltid går att finna kommer man med dagens miljöstraffrätt i synnerhet åt mindre allvarliga brott och de som är ansvariga för dessa. En paradox och ett hyckleri som nämns i sammanhanget är att större delen av all miljöförstöring de facto är laglig.¹³² Jönsson tar upp det faktum att miljöproblemen i sig ofta innefattar svåra och komplicerade kausalförhållanden, vilket i sin tur innebär att ett reellt samband mellan den aktuella miljöskadan och den gärningstyp som förorsakat skadan blir svårt att konkretisera.¹³³

6.3 Ett rättsligt erkänt intresse?

Att straffrättsliga medel ska användas i syfte att åstadkomma en hållbar miljöpolitik är således inte något som anses som självklart. Dessutom påtalas av Träskman en svårighet i att förena alla grundläggande straffrättsliga principer med vad som vanligtvis uppfattas som nödvändigt och centralt inom miljöretten. Träskman anför att miljöstraffrätten visserligen är en specialiserad del av straffrätten men att det trots detta är så att allmänna straffrättsliga grundsatser och principer ska gälla för fastställande av straffansvar.¹³⁴ Trots de uppmärksammade svårigheterna så har det från EU-rättslig nivå vid upprepade tillfällen framförts att det föreligger behov av mer avskräckande påföljder för de verksamheter som skadar miljön, och att de befintliga sanktionerna som används inte kan anses vara tillräckliga.¹³⁵ Regeringen och andra myndigheter har vid ett flertal tillfällen yttrat att miljöbrottsbekämpningen ska vara en prioriterad del i den allmänna

¹³¹ Jönsson, 2004, s.33.

¹³² Jareborg, 1995, s.34.

¹³³ Jönsson, 2004, s.33.

¹³⁴ Träskman, 2010 s.15 f.

¹³⁵ Se bland annat Direktiv 2008/99/EG.

brottbekämpningen.¹³⁶

De argument som kan anföras mot kriminalisering som metod, är att en allt för omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, samt att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgares valfrihet. Kriminalisering bör ses som en *ultima ratio*, en sista utväg, när alla andra möjliga medel har uttömts som försök att uppfylla det tänka syftet. Man kan då ställa sig frågan när kriminalisering egentligen bör ske? Frågan har i doktrin besvarats av bland annat Jareborg som menar att kriminalisering får ske då det finns något av värde/ något intresse värt att skydda genom kriminalisering. Ett sådant intresse får dock inte gå över individernas intresse av rättssäkerhet och frihet. I SOU 2013:38 beskrivs straffrättsanvändningsutredningens uppdrag som "[...] att analysera och att ställning till vilka kriterier som bör gälla för att avkriminalisering ska anses vara befogad [...]".¹³⁷

Det finns fog för att ifrågasätta vilken konsensus som existerar inom miljöbrottsområdet angående vilka straffrättsliga insatser som ska användas vid miljöbrott samt hur dessa ska se ut.¹³⁸ Miljöstraffrätten bör lämpligast granskas på de tre nivåer som är relevanta för straffrätten i allmänhet nämligen, kriminaliseringsnivån (lagstiftningsnivån), domstolsnivån (rättstillämpnings och lagstiftningsnivån), samt på nivån för administrativa beslut som gäller påföljdsverkställighet.¹³⁹ För att kriminaliseringsbeslutet ska vara rationellt måste detta alltid kunna motiveras med hänvisning till ett antal goda skäl samt att det ska gå att på förhand bestämma att en viss typ av gärning är skadlig för det intresse som ska skyddas.¹⁴⁰ I miljöbalkens portalparagraf, 1:1 MB, återfinns vilket intresse bestämmelserna i balken anser att skydda:

"Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö"

Det politiska begreppet hållbar utveckling som genomsyrar miljörätten går att härleda

¹³⁶ Träskman, 2010, s.16.

¹³⁷ SOU 2013:38 s.423.

¹³⁸ Träskman, 2010, s.17.

¹³⁹ Träskman, 2010, s.17.

¹⁴⁰ Träskman, 2010, s.17.

från den så kallade Brundtlandrapporten¹⁴¹ från 1987.¹⁴²

En bokstavlig tolkning av begreppet ger vid handen att hållbar utveckling är en utveckling som kan fortgå under en längre tid. Dock är det inte så enkelt som det låter utan i begreppet kan även annat tolkas in. Begreppet hållbar utveckling har varit omdiskuterat och det har bland annat anförts att det

“ [...] ambiguously stands as much for the subordination of environmental policies to economic imperatives in the eyes of some, as for the converse to others”.¹⁴³

Den fråga som blir aktuell att ställa i första hand är vad som menas med utveckling, gäller det ren ekonomisk utveckling, eller kan begreppet möjligtvis definieras utifrån sociokulturella värderingar? På grund av att begreppet är allt för diffust och innehåller immanenta självmotsägelser har begreppet fått utså kritik, begreppet har till och med ansetts vara ett oanvändbart kriterium.¹⁴⁴ Det måste även framhållas att det inte nödvändigtvis behöver vara så att det ena utesluter det andra. Utvecklingen kan vara positiv även om den inte är hållbar, likväl som något kan vara hållbart utan att utvecklingen sker i den riktning som samhället önskar.

6.4 Restorative Justice

För att förebygga miljöskador går det att använda sig utav andra medel än de straffrättsliga. Vilka dessa skulle vara nämns inte specifikt av Träskman, men det får antas att förebyggande miljöskyddsarbete kan ske genom välformulerad information och upplysningar om förhållningssätt och regler som syftar till att skydda miljön. Huruvida straffrätten kan bidra när skadan väl har uppstått går det att resonera kring på olika vis. Träskman framhåller att straffrätten har en viktig roll då miljöskadorna har allvarliga konsekvenser och att “därför måste man definiera de relevanta gärningarna som brott och

¹⁴¹ Namnet kommer efter namnet på den ordförande som ledde den kommission som tillsattes av FN i syfte att utarbeta och föreslå långsiktiga strategier för att bevara världens miljö under 1980-talet.

¹⁴² Jönsson, 2010, opublicerad forskningsrapport s.18.

¹⁴³ Pallemaerts, I Sands (ed.), *Greening international Law*, s.17. Citerat av Jönsson, 2010, opublicerad forskningsrapport s.21.

¹⁴⁴ Beckerman, 1994, s.191-209.

utsätta lämpliga straff för dem”.¹⁴⁵ Ett annat sätt att se på straffet som är värt att lyfta fram är det synsätt som förespråkare för ”Restorative Justice”¹⁴⁶ har. Restorative Justice skiljer sig från det västerländska rättssystemet på så sätt att Restorative Justice har ett annat sätt att reparera den skada som har skett genom brott. Medan ett västerländskt straffrättsligt system i synnerhet fokuserar på att straffa den som har begått ett brott, ofta med hänvisning till att detta ska ha ett avskräckande syfte så att brotten inte upprepas varken av personen som begått brottet i fråga eller av någon i resten av samhället. Skillnaden, eller snarare fördelarna med Restorative Justice kan bäst förklaras genom en ekvation:

Skadan som uppstått + straff = dubbelskada

*Skadan som uppstår + återställande = förhoppningsvis minskad skada.*¹⁴⁷

Restorative Justice har hittills i synnerhet tillämpats inom olika brottmål såsom våldsbrott av olika slag där det finns ett klart offer, men även inom socialrättsliga fall och fall som rör ungdomar som har växt upp med kriminella föräldrar och i kriminella samhällen. Restorative Justice har ett nära samband med rättssociologi och kriminologi och har utvecklats i syfte att minska skadan som uppstår i hela samhället då någon utsätts för brott och någon annan straffas. Genom att se på miljöskaktionsavgifter ur ett Restorative Justice perspektiv synliggörs en del av den problematik som är kopplad till påförandet av miljöskaktionsavgift. Ett problem som har lyfts fram tidigare är att miljöskaktionsavgifter sällan syftar till en konkret skada som drabbat en specifik person. I vissa fall har skada inte ens uppstått utan den som egentligen skadas är den person som påförs en miljöskaktionsavgift då ett sådant påförande snarare kränker ett flertal principer för kriminalisering.

¹⁴⁵ Träskman, 2010 s.15.

¹⁴⁶ Jag har valt att använda mig av den engelska termen då någon, i min mening, lämplig översättning saknas på svenska. En direkt översättning såsom “reparativ rättvisa” gör sig enligt min mening inte lika bra, även om begreppet kan användas som en förklaring av tanke sättet.

¹⁴⁷ Zehr, 2002.

7. Den förvaltningsrättsliga regleringen

7.1 Inledning

För att enklare förstå den problematik som uppmärksammas i kommande kap. 8 och 9 följer här en kortare redogörelse för de förvaltningsrättsliga regler som har betydelse för hur miljösanktionsavgifter (åtminstone bör) hanteras. I synnerhet gäller detta frågan om bevisbördans placering som behandlas i 9.2. I FL ställs krav på myndigheternas skyldighet att höra part samt bemöta invändningar. De paragrafer som främst blir aktuella i sammanhanget är 4, 17 och 20 §§ i FL.

7.2 Myndigheternas skyldigheter enligt FL

I 17 § FL stadgas att:

”Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.”

Paragrafen syftar till att garantera att ett ärende inte avgörs till en parts nackdel, utan att parten har fått del av det material som avgörandet grundas på. Kommunikationen består således av två led, dels ska parten underrättas om utredningsmaterialet, del ska parten få tillfälle att yttra sig över det. Om en myndighet inte följer FL:s regler om kommunikation har beslutet i ärendet inte tillkommit i laga ordning. Efter överklagande kan det då, beroende på omständigheterna, bli aktuellt för en högre instans att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling.

Tätt samman med kravet på kommunikation hänger motiveringskravet.

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.¹⁴⁸

Motiveringar underlättar för parter och andra att förstå besluten, kontrollera att besluten är riktiga och bedöma om det kan löna sig att överklaga. Ytterst är motiveringskravet nödvändigt för att skapa en förvaltning som allmänheten kan ha förtroende för.

¹⁴⁸ 20 § FL.

Paragrafen gäller bara ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild och enbart slutliga beslut. En motivering ska enligt paragrafen innehålla de skäl som har bestämt utgången. Det har i förarbetena uttryckts att en beslutsmotivering i okomplicerade ärenden kan lämnas i korta meningar, medan den i invecklade fall kan behövas göras mer utförlig. Ett elementärt krav anses vara att myndigheterna i sina beslut anger vilka föreskrifter som de grundar sina avgöranden på.¹⁴⁹ Ett sådant angivande kan ske genom att paragrafen nämns, men för den som berörs kan det ofta vara av större värde att få en upplysning om föreskriftens innehåll så att parten kan jämföra detta med sitt eget fall. Ett ordagrant återgivande av tillämplig lagtext är inte alltid det mest lämpliga sätt att informera en part om föreskriftens innehåll.

JO har konstaterat att det av ett beslut ska framgå vilka överväganden som myndigheten har gjort med anledning av de motstridiga uppgifterna. Annars kan den som har yttrat sig få uppfattningen att hens synpunkter inte har beaktats.¹⁵⁰ När det gäller standardiserade motiveringar så har det i förarbetena uttryckts att det saknas hinder för standardiserade formuleringar för att ange de skäl som bestämt utgången i ett ärende. En schabloniserad skrivning måste dock ge uttryck åt myndighetens uppfattning i det enskilda fallet och får inte göras så allmänt hållen så att motiveringen blir innehållslös. En motivering får inte utgöras av enbart en uppräkningslista av olika tänkbara faktorer som kan ha betydelse för myndighetens ställningstagande, utan att ange vad som varit utslagsgivande i det konkreta ärendet.¹⁵¹ Enligt officialprincipen ska myndigheten leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in. Ansvar för att ett ärende blir tillräckligt utrett vilar på förvaltningsmyndigheterna själva. Vidare så ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Motiveringskravet syftar till att garantera att ärendena prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt och återspeglar två grundsatsen i rättsordningen; att beslut av en myndighet ska grundas på objektivt konstaterbara skäl vilka ska redovisas öppet i beslutet.

¹⁴⁹ KU 1985/86:21 s.13 och JO 1998/99 s.386.

¹⁵⁰ JO 1994/95 s. 390.

¹⁵¹ Wittrock, 1990, s. 52.

Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet så bör myndigheten ifråga hjälpa personen till rätta.¹⁵²

4 § FL beskriver vad som kan betecknas som “god förvaltningsstandard” och syftar till att stärka serviceandan i förvaltningen. Första meningen innebär att varje myndighet ska hjälpa enskilda att ta till vara sin rätt i angelägenheter inom dess verksamhetsområde. Enligt lagmotiven ska myndigheten dessutom bistå parten med råd om kompletteringar så väl som alternativa tillvägagångssätt och ta initiativ till ytterligare utredning. Även om serviceskyldigheten är vidsträckt är den inte obegränsad, myndigheten ska enligt andra meningen göra en allmän lämplighetsbedömning från fall till fall av hur långt den ska sträcka sin service.

Det uppställs i FL även generella krav på att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I 4§ 3st anges även att myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra. Till paragrafens bakgrund hör bland annat att språket i myndigheternas skrivelser och beslut har ansetts vara allt för ålderdomligt, stelt och svårbegripligt för allmänheten.¹⁵³ Ett enkelt och tydligt myndighetsspråk är en viktig förutsättning för att upprätthålla goda kontakter mellan myndigheter och enskilda. Slutligen kan tilläggas att man i lagkommentaren har angett att ett sätt för myndigheten att underlätta för den enskilda att ha med myndigheten att göra kan vara att myndigheten lämnar den som söker ett tillstånd eller liknande underrättats om hur lång tid handläggningen beräknas ta och om vem som handlägger ärendet hos myndigheten. Detta anses ligga i linje med lagstiftarens intentioner.¹⁵⁴

¹⁵² 4 § FL.

¹⁵³ SOU 1983:73 s.55.

¹⁵⁴ KU 1985/86:21 s.11.

8. Hur ser verkligheten ut?

8.1 Inledning

Jag kommer att föregå den kommande problemdiskussionen med att redogöra för en granskning av miljöstraffavgifter¹⁵⁵ som utfördes på initiativ av Centrum för rättvisa. Efter att ha presenterat resultaten från denna granskning följer en redogörelse av ett beslut om miljöstraffavgift riktat mot en näringsidkare som fattats av Jordbruksverket med anledning av bestämmelserna om krav på godkänt retursystem samt de rättsverkningar som beslutet fick. Därefter kommer jag att presentera ett beslut om miljöstraffavgift fattat av miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommun riktat mot två privatpersoner i samband med en ombyggnad av en avloppsanläggning. Jag kommer till sist att behandla frågan om miljöstraffavgifternas verkställighet enligt de regler som uppställs i MB angående detta.

8.2 En aktuell granskning av miljöstraffavgifterna

Under sommaren 2013 gjorde Centrum för rättvisa en omfattande granskning av samtliga beslut om miljöstraffavgifter som fattades under perioden januari-juni 2013. För att kunna göra granskningen hade samtliga beslut om miljöstraffavgifter begärts ut från Kammarkollegiet.¹⁵⁶ Utöver dessa beslut hade samtliga beslut om miljöstraffavgifter fastställda av Jordbruksverket mellan åren 2010-2013 begärts ut. Varför just Jordbruksverket granskades särskilt var för att Centrum för rättvisa tidigare hade drivit fall där näringsidkare mottagit ett beslut om miljöstraffavgift utan stöd i lag från Jordbruksverket.¹⁵⁷ Under granskningen aktualiserades i synnerhet de bestämmelser som fastslås i art. 6 i konventionen samt tilläggsprotokollet art. 7.4 samt RF 2:17 angående frågor rörande näringsfrihet. I samband med de paragrafer och artiklar som nyss nämndes uppkom frågor såsom; är straffavgiften att jämföra eller likställa med ett straff och är i så fall den av straffavgiften utdömande myndigheten att likställa med en domstol?

¹⁵⁵ Rapporten är i skrivande stund opublicerad och den fakta som presenteras har jag tillsammans med övriga anställda på Centrum för rättvisa tagit fram.

¹⁵⁶ Kammarkollegiet har en fullständig lista över beslut om miljöstraffavgifter då straffavgiften tillfaller Kammarkollegiet.

¹⁵⁷ Mål nr M 501-08.

Kan förfarandet anses förenligt med art. 6 Europakonventionen om miljöstraffavgift utfärdats trots att lagstöd saknats? Begränsar straffavgifterna möjligheterna att bedriva näring på ett oproportionerligt sätt?

Under granskningsprojektets gång uppkom även andra problemområden relaterade till de rättsregler som nyss nämnades. Även frågan om hur en situation då ord står mot ord ska behandlas är intressant, på vem faller bevisbördan i praktiken? Något som var vanligt förekommande var att de olika kommunerna tog ut mer eller mindre höga belopp i form av en handlägningsavgift för ärendet. Det kunde exempelvis vara så att själva straffavgiften uppgick till 1000 kronor, men att handlägningsavgiften uppgick till närmare 4500 kronor. I några av de fall som granskades framstod det som klart att frågan om preskription inte tyckte ha uppmärksamats av kommunerna i fråga då den tid som förflutit mellan själva överträdelsen och straffavgiftens utfärdande i sofliga fall var längre än fem år.

Av granskningen framkom det att de påförda miljöstraffavgifterna varierade mellan 1 000 kronor och 81 000 kronor.¹⁵⁸ Det totala beloppet under den aktuella fem månadersperioden uppgick till 2 738 000 kr. Det kan tilläggas att det i denna summa inte har medräknats de handlägningsavgifter nämnades ovan. Av de som påförts straffavgifter under den aktuella perioden var det ca 20% som yttrade sig innan ett slutligt beslut fattades. Av de 20 % som inkom med yttrande bemöttes deras yttrande i knappt 26 % av fallen. I ytterligare 20 % kunde vi som granskade kommunikeringen inte avgöra om bemötande kunde anses ha skett utifrån förvaltningslagens regler. Bemötandet ansågs således vara tveksamt. Således kan det konstateras att 1/5 väljer att inkomma med ett yttrande. Kommunikeringen mellan myndigheten och de som yttrat sig sker i sin tur på ett korrekt vis enligt förvaltningsrättsligaregler i knappt hälften av fallen (en generös bedömning ger att 46 % av yttrandena bemöttes).

¹⁵⁸ Det högre beloppet kan förklaras med att dubbel avgift kan tas ut om förseelsen upprepas inom två år samt att avgift tas ut av varje aggregat som finns på anläggningen och inte varje anläggning.

9. Sanktionsavgifternas relation till fri- och rättigheter samt straffrättsliga principer

9.1 Inledning

Efter att ha gått igenom vad miljöstraffavgifter är samt hur dessa betraktas i den nationella- och i gemenskapsrätten och de olika diskussioner som förts om miljöstraffrätten som fenomen kommer jag nu att redogöra för några av de problem som jag vill koppla till sanktionsavgifternas förhållande till dels de fri- och rättigheter som regleras i Europakonventionen, dels de straffrättsliga principer som normalt föregår kriminalisering. Detta kommer att ske genom referenser till aktuella beslut om miljöstraffavgift samt till domstolspraxis.

9.2 Kravet på begripligt och bestämt definierade brottstyper

Av de tio kriminaliseringsprinciper som nämnts i föregående avsnitt anges en av dem vara att brottstyperna måste vara begripliga och bestämt definierade.¹⁵⁹ Ett liknande krav återfinns i artikel 7 Europakonventionen som ger uttryck för principen inget straff utan lag. Artikeln lyder såhär:

“Artikel 7 - Inget straff utan lag

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

2. Denna artikel skall inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som då den begicks var brottslig enligt

¹⁵⁹ Jareborg, 2001, s.63 f.

de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.”

Hur förhåller sig då kravet på att brottstyperna ska vara bestämt definierade och begripliga till reglerna om miljöstraffsavgifter i MB och tillhörande förordningar? Ett exempel på en bestämmelse som har ansetts vara svårtolkad vid ett flertal tillfällen utgöra 2 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. I paragrafen uppställs krav på att burkar och flaskor ska ingå i ett godkänt retursystem.

“2 § Den som yrkesmässigt tappar konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk eller yrkesmässigt till Sverige för in konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk ska se till att flaskan eller burken ingår i ett godkänt retursystem, om flaskan eller burken är avsedd för den svenska marknaden.

Första stycket gäller inte dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller grönsaks-, frukt- eller bärjuice.”

Paragrafen tillämpas bl.a. av Jordbruksverket och har använts då näringsidkare har sålt drycker som inte har ingått i ett godkänt retursystem. I ett flertal kända fall har det uppmärksamats att Jordbruksverket har missat paragrafens andra stycke angående undantaget för sådan dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller grönsaks-, frukt- eller bärjuice. Det framgår inte klart av bestämmelsen hur begreppet ”huvudsakligen” ska definieras. Bedömningsfrågan tycks komplicerad och Jordbruksverket saknar en mall för vilka drycker som ansågs godkända eller ej. Särskilt problematiskt har det visats sig vara i fråga om drycker som importerats från ett annat land och inte varit bekanta för myndigheten.

Ett rättsfall får användas som exempel på den problematik som kan uppstå när bedömningskriterierna är svårtolkade. I fallet Fawzia hade Fawzia Barjawi av Jordbruksverket påförts en miljöstraffsavgift om 5 000 kr med anledning av att hon salufört konsumtionsfärdig dryck i metallburkar som inte ingick i ett godkänt retursystem. I miljödomstolen vid Växjö tingsrätt kom Jordbruksverkets beslut att upphävas. Domen, som är mycket kortfattad, redogör för Fawzias överklagande och

Jordbruksverkets ställning att vidhålla det överklagade beslutet. De domskäl som presenteras refererar direkt till 2 § förordningen (2005:220) om retursystem för pantflaskor och metallburkar. Överklagandet kom sig av att de aktuella burkarna innehöll en granatäppeljuice, importerad från Iran vilket innebar att det därmed skulle undantas från bestämmelsen då andra stycket blev tillämpligt. Så resonerade även domstolen som kort anförde att då burkarna innehöll fruktjuice saknades anledning att påföra sanktionsavgift. Fawzia är inte den enda som har påförts sanktionsavgift för att ha sålt juice som inte ingått i ett godkänt retursystem. Bedömningsfrågan gäller i situationen vad som en utgör en juice och detta tycks ännu inte vara helt klart. Så länge som Jordbruksverket inte med en tydlig hänvisning kan förklara vad beslutet om att påföra sanktionsavgift grundar sig på framstår det som problematiskt att påföra en sådan avgift med en så pass straffliknande karaktär med hänsyn till såväl kriminaliseringsprinciper som till den straffrättsliga legalitetsprincip som återfinns i konventionen.

9.3 Bevisbördans placering

I fråga om brottmål är det som huvudregel alltid åklagaren som har den fulla bevisbördan för att den tilltalade har handlat på det sätt som åklagaren påstår, samt att handlandet eller underlåtenheten är belagt med straff. Inom civilrätten är det inte helt ovanligt att följa principen att den som påstår något har bevisbördan för sitt påstående. Vänder man sig till doktrin är det främst Lars Heuman¹⁶⁰ och Per Olof Ekelöf¹⁶¹ som har fördjupat sig i frågor om bevisbördans placering. Stor uppmärksamhet har i doktrinen ägnats åt de olika problem som uppstår när bevisfrågan är oklar, däremot är det desto svårare att finna något klart svar på frågan när det får anses befogat eller tillåtet med omkastad bevisbörda.

Enligt praxis från Europadomstolen kan faktiska och rättsliga presumtioner om skuld anses tillåtna enligt konventionen under förutsättning att dessa hålls inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig.¹⁶² Väljer man att se på miljöskänkionsavgifter som att dessa normalt sett ska presumeras utgöra brottsanklagelser i likhet med vad Warnling-Nerep anför, bör det

¹⁶⁰ Se t.ex. Heuman Lars, *Bevisbörda och beviskrav i tvistemål*.

¹⁶¹ Se t.ex. Ekelöf Per Olof, *Rättegång*.

¹⁶² Salabiaku mot Frankrike dom den 7 oktober 1988.

tveklöst vara så att bevisbördan tillskrivs myndigheten.¹⁶³ Vikten av ett sådant synsätt betonas även i den handbok om handläggning av ärenden av miljöskaktionsavgifter som används av Naturvårdsverket i vilken det framhålls att bevisbördan åläggs tillsynsmyndigheten med hänvisning till miljöskaktionsavgifternas nära samband med straffrättsliga sanktioner.¹⁶⁴ I nära samband med bevisbörda och bevisbördans placering står fråga om utredningsansvar som av Warnling-Nerep nämns i samma stycke och som jag därför tolkar som att det i stor utsträckning kan anses utgöra samma fråga.

”Till belysning av frågan om utredningsansvar kan anföras vad Marknadsdomstolen angav i MD 2008:12, där ett antal bilhandlare hade samverkat på ett otillåtet sätt: MD förklarade att domstolen i tidigare avgöranden har konstaterat att konkurrensskadeavgift är att anse som en ”offentligrättslig ekonomisk sanktion”, och att Konkurrensverket därför måste lägga fram en utredning som tydligt visar att lagen har överträtts på det sätt som verket gör gällande. Bevisbördan åvilar m.a.o. myndigheterna.”¹⁶⁵

Även om det har hävdats att det är myndigheten som har bevisbördan tycks det enligt rapporten från Centrum för rättvisa vara så att det ofta är den avgiftsskyldige som har att bevisa sin oskuld. Angående frågan om omkastad bevisbörda så kan följande beslut¹⁶⁶ om miljöskaktionsavgift från Enköpings kommun anföras som ett exempel som illustrerar hur bevisbördan kan komma att placeras i praktiken. Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommun hade beslutat att makarna Andersson skulle betala en miljöskaktionsavgift om 5 000 kronor för att de utan tillstånd hade inrättat en avloppsanordning på sin fastighet. Av den beskrivning av ärendet som kommunen bifogat i beslutet framgår att det den 3 juli 2012 inkom en ansökan om att anlägga en avloppsanläggning på fastigheten, en provgroppsinspektion gjordes samma dag och den 13 augusti informerades en av makarna per telefon att infiltration var möjlig, den 2 oktober ringde den andra maken Andersson för att bestämma tid för slutbesiktning. B Andersson

¹⁶³ Warnling-Nerep 2010, s.144.

¹⁶⁴ Handläggning av ärenden om miljöskaktionsavgift, Handbok 2001:1, s. 29.

¹⁶⁵ Warnling-Nerep 2010, s.192.

¹⁶⁶ Se bilagor i kap.13.

informerades då om att det inte fanns tillstånd för avloppsanläggningen, något som B Anderson menade hade getts muntligt vid telefonsamtalet den 13 augusti.

Under rubriken “motivering av beslut” skriver kommunen att ett yttrande på förslag till beslut har inkommit men att Miljö- och byggnadsnämnden bedömer att inkomna synpunkter inte medför någon ändring av beslutet. Kommunen tillägger också att kommunens rutiner är att endast lämna skriftligt tillstånd för avloppsanläggning, inte muntligt och att det i kommunens ärendehantering inte står något om att ett muntligt tillstånd för avloppsanläggningen har lämnats.

Makarna Anderssons yttrade sig och invände att muntligt besked lämnats av miljöinspektören Stegman vid telefonsamtal och att M Andersson vid två tillfällen under telefonsamtalet frågat om det var ok att sätta igång med bygget av anläggningen. Makarnas yttrande bemöts kortfattat genom meningen att beslut inte lämnas muntligen. Även om det förhåller sig så att beslut normalt inte lämnas muntligen så finns det ändå fog att anta att det har uppfattats som att ett besked har lämnats på telefon, något som även påpekas av makarna i deras yttrande då de ställer frågan varför de annars skulle anringt och bett om slutbesiktning av avloppsanläggningen. Det har tidigare i uppsatsen framkommit att eventuella oklarheter ska tolkas till den avgiftsskyldiges förmån i likhet med ett normalt straffrättsligt förfarande. Det har även anförts att ju längre själva gärningen står ifrån en direkt kränkning av själva skyddsintresset, desto mindre anledning finns det att belägga denna gärning med straff.¹⁶⁷ Ett liknande synsätt bör kunna appliceras på hur hanteringen av sanktionsavgifter bör ske. Då den gärning makarna Andersson utförde genom att inrätta avloppet tycks stå långt ifrån de tidigare nämnda skyddsintresset hållbar utveckling kan man fråga sig varför Enköpings kommun är så måna att påföra makarna sanktionsavgift i det aktuella fallet. I situationen som uppstått har makarna gjort vad de kunnat för att försäkra sig om att de agerat enligt gällande miljöregler genom att ansöka om tillstånd och ringa efter inspektion. Det står även klart att Enköpings kommun planerade att tillåta bygget av avloppsanläggningen och att anläggningen inte ansågs utgöra någon fara för miljön. I förevarande fall borde

¹⁶⁷ SOU 2013:38, s.429.

kommunen enligt min uppfattning utifrån gällande regler om bevisbördans placering medge att det muntliga uttalandet kan ha uppfattas som ett besked om att det är ok att inrätta avloppsanläggningen och därför bortse från att påföra miljöstraffavgift.

9.4 Verkställighet

I FL anges föreskrifter om kommunikation (17 § FL) och beslutsunderrättelse (21 § FL). Kommunikationen avser att hålla part informerad redan under handläggningstiden.¹⁶⁸

Föreskrifterna i FL syftar till att minska risken att ett betungande beslut verkställs innan mottagaren har underrättats om innehållet i beslutet. Även i MB återfinns regler som påminner om vad som stadgas i FL, nämligen att tillsynsmyndigheten innan den beslutar om avgift ska låta den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig (30:3 MB) och att beslutet om miljöstraffavgift ska delges den avgiftsskyldige (30:4 MB).

De allmänna förfarandelagarna (FL, FPL, och RB) nämner inget i frågan om ett beslut om straffavgift kan verkställas innan det har vunnit laga kraft.¹⁶⁹ Rent generellt får det anses som något mycket betungande för den enskilde och det uppställs åtminstone inom förvaltningsprocessen som huvudregel ett krav på lagakraftvunnet beslut, annars skulle besvärsmöjligheten främst bli illusorisk för den enskilde.¹⁷⁰

I doktrin har Bohlin och Warnling-Nerep anfört att det rent allmänt bör vara så att stor försiktighet är påkallad då beslut som innebär allvarliga ingrepp i den enskildes frihet och egendom ska verkställas. Vidare menar författarna att ett beslut normalt inte bör verkställas förrän det har vunnit laga kraft och att mycket talar mot omedelbar verkställighet då verkställighetsåtgärder inte kan tas tillbaka och skadan därmed inte går att reparera även om beslutet skulle komma att upphävas. Överhuvudtaget, hävdar författarna, så bör man avstå från omedelbar verkställighet om det finns någon risk för att beslutet kan komma att upphävas vid en överklagan.¹⁷¹ Då miljöstraffavgifter tas ut med ett fastställt belopp, som inte går att jämka, utan att hänsyn till den avgiftsskyldiges

¹⁶⁸ Bohlin & Warnling-Nerep, 2004, s.124 f.

¹⁶⁹ Warnling-Nerep, 2010, s.237.

¹⁷⁰ RÅ 1998 not. 93.

¹⁷¹ Bohlin & Warnling-Nerep, 2004, s.194 ff.

ekonomiska situation tas, går det att argumentera för att ett beslut om miljöstraffavgift borde vara ett sådant som ej bör verkställas omedelbart.

I 30:5 MB fastställs dock att en miljöstraffavgift ska betalas inom 30 dagar, efter att beslutet delgivits, och att beslutet om miljöstraffavgift efter sista betalningsdag får verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft. Huruvida denna bestämmelse skulle vara förenlig med Europakonventionen och artikel 6 har diskuterats i prop. 2005/06:182 i samband med en ändring av MB. Vid denna reform ändrades dock några bestämmelser så att tidsfristen började löpa först då beslutet delgivits och att beslutet inte kunde verkställas innan den angivna tidsfristen löpt ut. Förslag har lämnats om att det ur rättssäkerhetssynpunkt ändå borde krävas att ett beslut om miljöstraffavgift först ska ha vunnit laga kraft innan verkställighet får ske.¹⁷² I propositionen hänvisade regeringen till fallet Janosevic m.fl. mot Sverige genom vilket man drog slutsatsen att Europakonventionens rättssäkerhetskrav inte innebär något absolut förbud mot omedelbar verkställighet. Man ansåg att det var godtagbart att fortsätta tillämpa reglerna med hänvisning till vikten av att förhindra att beslut överklagas enkom för att skjuta upp en betalning. Skulle beslut om miljöstraffavgift behandlas enligt huvudregeln, dvs. att de måste ha vunnit laga kraft innan verkställighet får ske, så ansåg regeringen att detta hade kunnat minska miljöstraffavgifternas effektivitet som styrmedel och dessutom medföra fler överklaganden i syfte att hindra verkställighet.¹⁷³

Jag gör samma reflektion som tidigare gjorts av Warnling-Nerep, nämligen att regeringens resonemang tycks vara helt styrt av statens intresse av effektivitet.¹⁷⁴ Mindre hänsyn tas till intresset att tillgodose och upprätthålla ett visst mått av proportionalitet. Enligt proportionalitetsprincipen borde inte statens intresse av att miljöstraffavgifter verkställs utan vad regeringen tycks anse vara onödiga överklaganden väga tyngre än vikten av att den enskilde inte utsätts för allt för ingripande åtgärder som eller dennes

¹⁷² Warnling-Nerep, 2010, s.239.

¹⁷³ Prop. 2005/06:182 s.53 f.

¹⁷⁴ Warnling-Nerep, 2010, s.240.

frihet och egendom. Något liknande försvar av omedelbar verkställighet i andra sammanhang är svårt att finna.¹⁷⁵

För att gå tillbaka till en av de domar som regeringen hänvisade till i propositionen, nämligen fallet Janosevic är det värt att titta närmre på vad som egentligen uttrycks av Europadomstolen i målet. I målet var Janosevic anklagad för skattebrott och senare påförd skattetillägg. Fallet överklagades och innan det hann komma upp till prövning så hade Janosevic kommit att försättas i konkurs. Europadomstolen anförde att det fanns anledning att vara kritisk till ett system med omedelbar verkställighet före domstolsprövning. Domstolen menade även att det fick anses vara av extra stor betydelse att en enskildes möjlighet att försvara sig i domstol inte försämrades på grund av bestämmelser om omedelbar verkställighet. Särskilt viktigt ansågs detta vara i fall då det förelåg en presumtion om skuld som den anklagade hade att motbevisa. Värt att notera är domstolens uttalande om att de rent finansiella intressen som staten har kan rättfärdiga standardiserade bestämmelser, legalpresumtioner och omedelbar verkställighet av skatter, men däremot inte skattetillägg. Att fallet och uttalandet rörde just skattetillägg borde inte ha någon betydelse då miljöskaktionsavgifter hanteras på ett mycket likartat vis. I propositionen kan det noteras att Europadomstolens uttalande om statens rent finansiella intressen inte tycks ha tagits med i bedömningen när den anförde de skäl som talade för att miljöskaktionsavgift skulle kunna verkställas i enlighet med bestämmelsen i 30:5 MB.¹⁷⁶

9.5 Statens skadeståndsansvar

Frågan om statens skadeståndsansvar behandlades nyligen av HD i fallet Kezban.¹⁷⁷ Utöver den miljöskaktion som tidigare nämnts angående fallet Barjawi påfördes ytterligare fem andra näringsidkare runt om i landet miljöskaktionsavgifter av Jordbruksverket.¹⁷⁸ En av de fem var Kezban som 2007 påfördes en miljöskaktionsavgift

¹⁷⁵ Warnling-Nerep, 2010, s.240.

¹⁷⁶ Warnling-Nerep, 2010, s.242.

¹⁷⁷ Högsta domstolens dom mål nr T 5180-11

¹⁷⁸ Se <http://centrumforrattvisa.se/blog/2011/01/14/smaforetagare-forbjods-felaktigt-salja-juice/> (2013-11-17).

för att ha sålt konsumtionsfärdig juice utan att denna varit försedd med pant. Beslutet överklagades till Miljödomstolen vid Växjö tingsrätt som gav Jordbruksverket rätt med motiveringen att det är upp till företaget att hålla sig informerad om vilka regler som gäller (!¹⁷⁹).¹⁸⁰ Tillsammans med bland andra Barjawi vände sig Kezban till JK med ett skadeståndskrav riktat mot staten med anledning av Jordbruksverkets beslut.¹⁸¹ JK ansåg att Jordbruksverket agerat felaktigt, men för att skadeståndsgrundande oaktsamhet ska anses föreligga under rättstillämpning förutsätts att en uppenbart oriktig bedömning har gjorts. Jordbruksverkets övertramp ansågs inte vara så allvarligt så att det skulle medföra ersättning för vare sig ideell- eller förmögenhetsskada. Skadeståndstalan togs sedan upp i Göta hovrätt som första instans där käromålet ogillades.¹⁸² När målet avgjordes i HD gjorde Kezban gällande att miljödomstolen gjort sig skyldig till fel och försummelse vid myndighetsutövning. Man ansåg även att miljöstraffavgiften påförts utan stöd i lag och därmed stridit mot kravet på författningsstöd som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen i art. 7 i Europakonventionen. Kezban yrkade på skadestånd enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen för den skada som felet förde med sig.

Domstolen uttalade att art. 7 svarar mot de legalitetskrav som även gäller enligt den inhemska straffrätten vilket innebär att samma krav på klar och tydlig lagstiftning som gäller enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten även ska ställas i fråga om avgifter som enligt Europakonventionen är att anse som straff. Med hänvisning till rättigheter Europakonventionen ansåg domstolen att det var fel att påföra miljöstraffavgift fastän Jordbruksverkets anklagelse inte innehöll tillräckliga påståenden för detta. Domen går därmed emot JK:s uttalande och fastställer att fel kan vara skadeståndsgrundande även om rättstillämpningen inte är uppenbart oriktig.

¹⁷⁹ Juice är som bekant undantaget kravet på pant enligt 2§ 2st i Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

¹⁸⁰ Mål nr. M 502-08.

¹⁸¹ JK beslut Dnr. 3492(-96)-09-40.

¹⁸² Mål nr. T 3602-10.

10. Avslutande kommentar

När jag först började granska systemet med miljöstraffavgifter under sommaren 2013 framgick det tydligt att det förelåg problem i myndigheternas hantering av dessa. Att problemen förkom har det bl.a. redogjorts för i kap. 9. Jag ämnade med uppsatsen ge svar på de frågeställningar som uppkommer då miljöstraffavgifter tycks krocka med de regler om mänskliga fri- och rättigheter som återfinns i Europakonventionen samt allmänna krav på rättssäkerhet mer generellt. I föreliggande uppsats har det framkommit att det finns ett flertal problemområden som aktualiseras i samband med införandet av straffavgifter. Dessa har varit, och nämnts i följande ordning; straffavgifternas rättsliga ställning i förhållande till traditionella straff, straffavgifternas förmåga att fylla en funktion som ett medel som syftar till att främja en god miljö och motverka miljöskador, myndigheternas svårigheter att följa de krav på kommunikering av beslut som uppställs i FL samt de processuella krav gällande fri- och rättigheter som återfinns i Europakonventionen. Vidare har ett antal olika exempelfall framhållits för att belysa den problematik som presenterats.

Jag delar de uppfattningar som har redogjorts för i kap 5 och 6 när det gäller det problematiska i att använda straffrätten som ett skydd för miljön. Jag vill hävda att det finns alternativa vägar att gå som skulle främja såväl miljön som rättssäkerheten på ett mer lämpligt vis. Jag har tagit upp grundtanken bakom Restorative Justice och tror på att ett förebyggande miljöarbete vore att föredra framför den straffrättsanvändning som idag blivit allt vanligare. Om användandet av miljöstraffavgifter fortsätter i den utsträckning som sker önskar jag att det ställs högre krav på myndigheternas kunskap om de olika rättsregler som gäller. Nyligen kom HD med ett beslut om statens skadeståndsansvar gentemot en näringsidkare som påförts miljöstraffavgift utan stöd i lag. Min förhoppning är att domen ger genomslag för de tankar som presenterats i föreliggande uppsats, nämligen att Europakonventionens genombrott i svensk rätt, och de framsteg som gjorts inom området för fri- och rättigheter, inte riskerar att åsidosättas i strävan efter ett effektivt sanktionssystem.

11. Litteraturförteckning

Böcker och artiklar

- Agge, Ivar, *Straffrättens allmänna del: föreläsningar*. H. 2, Norstedt, Stockholm, 1961
- Asp, Petter, *EG:s sanktionsrätt: ett straffrättsligt perspektiv*, Diss. Uppsala: Univ., Uppsala, 1998
- Asp, Petter & Ulväng, Magnus, *Kriminalrättens grunder*, Iustus, Uppsala, 2010
- Beckerman, Wilfred (1994), 'Sustainable Development: Is it a Useful Concept?' *Environmental Values* vol. 3, 191-209.
- Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, Norstedts juridik, Stockholm, 2004
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012
- Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, 2:a uppl., Iustus, Uppsala, 2008
- Ekelöf, Per Olof, *Rättegång*. H. 4, 6., omarb. uppl., Norstedt, Stockholm, 1992
- Heuman, Lars, *Bevisbörda och beviskrav i tvistemål*, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2005
- Jareborg, Nils, *Straffrättsideologiska fragment*, Iustus, Uppsala, 1992
- Jareborg, *Vilken sorts straffrätt vill vi ha?* Ur: Dag Victor (red.), *Varning för straff*, 1995
- Jareborg, Nils, *Allmän kriminalrätt*, Iustus, Uppsala, 2001
- Jönsson, Sverker, *Straffansvar och modern brottslighet: en idékritisk studie av straffansvar för juridiska personer*, Iustus, Diss. Lund: Lunds universitet, 2005, Uppsala, 2004
- Klip, André, *European criminal law: an integrative approach*, 2:a uppl., Intersentia, Cambridge, 2012

- Lahti Raimo *Sanktionsavgifter eller straff?* Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18-19 augusti 2011. Del 1/redaktion Kavita Bäck Mirchandani och Kristina Ståhl
- Nelson, Alvar, *Kriminalpolitik och ingripanden vid brott*, 1985 och 1990 års upplaga. Iustus, Uppsala, 1985 respektive 1990
- Nuotio, Kimmo, *Kan straffrätten användas som miljöskydd?* Retfaerd nr 52, 14 årg., s.3-20, 1991
- Strömberg: *Sanktionsavgifterna och grundlagen StvT* 1984. s.227-28.
- Takala, Hannu, Ur:Victor, Dag & Ashworth, Andrew (red.), *Varning för straff: om vådan av den nyttiga straffrätten*, 1:a uppl., Fritze, Stockholm, 1995
- Träskman, Per Ole, *Miljöstraffrätten: miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder*, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010
- Victor, Dag & Ashworth, Andrew (red.), *Varning för straff: om vådan av den nyttiga straffrätten*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Sanktionsavgifter: särskilt vid olovligt byggande*, Juristförl., Diss. Stockholm : Univ.,Stockholm, 1987
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Sanktionsavgifter: särskilt i näringsverksamhet*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010
- Warnling-Nerep *Juridiska personer som bärare av mänskliga rättigheter* Juridisk Publikation 1/2010
- Wennberg, Suzanne, *Är kriminalisering en relevant metod för den kommersiella rättens efterlevnad?* JT 2003-04 s. 605
- Wittrock, Martin, *Förvaltningsbesluts motivering: en undersökning av motiveringsskyldigheten enligt förvaltningslagen med anslutande rättspraxis, JO-praxis och doktrin*, Juristförl., Stockholm, 1990
- Zehr, Howard, *The little book of restorative justice*, Good Books, Intercourse, Pa., 2002
- Zila, Josef, *I stället för straff: sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet*, Juristförl., Diss. Stockholm: Univ.,Stockholm, 1992

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1983/84:192 *Om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar*
- Prop. 1985/86:23 *Om ändring i brottsbalken m.m.*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*
- Prop. 2002/03:54 *Tillsyn och sanktioner på miljörettens område*
- Prop. 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*

Utredningar och betänkanden

- Ds Ju 1978:5
- Ds Ju 1981:3
- Ds Ju 1984:5
- KU 1985/86:21 s.13
- SOU 1969:42 *Skattebrotten*
- SOU 1996:103 *Miljöbalken*
- SOU 1983:73 *Ny förvaltningslag*
- SOU 1997:127 *Straffansvar för juridiska personer*
- SOU 1998:35 *Förordningar till miljöbalken*
- SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*

Beslut

- JK-beslut Dnr. 3492-09-40
- JK-beslut Dnr. 3493-09-40
- JK-beslut Dnr. 3494-09-40
- JK-beslut Dnr. 3495-09-40
- JK-beslut Dnr. 3496-09-40
- JO 1998/99 s.386
- JO 1994/95 s. 390

Rapporter och myndighetspublikationer

- BRÅ-rapport 1977:7 *Nytt straffsystem*
- Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift. Handbok med allmänna råd. 2001:1. utgåva. 5 Naturvårdsverket, 2008
- Sverker Jönsson, 2010, *Miljöstraffrätt – ett sätt att genomdriva miljölagstiftningens mål? En komparativ studie av kriminaliseringsprinciper i lagstiftningsteknik i England, Danmark, Finland och Sverige*, Opublicerad forskningsrapport, finansierad av Naturvårdsverket
- Opublicerad granskningsrapport av miljöstraffavgifter under perioden 1 januari-31 maj 2013, Centrum för rättvisa

Direktiv

- EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/99/EG av den 19 november 2008 *om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser*

Elektroniska källor

<http://centrumforrattvisa.se/blog/2011/01/14/smaforetagare-forbjods-felaktigt-salja-juice/>. (Hämtat den 17 november 2013)

12. Rättsfallsförteckning

Allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar

- RÅ 2000 ref. 66
- RÅ 2004 ref.17.
- Göta hovrätt, 2011-10-14 Mål nr. T 3602-10
- NJA 2004 s. 840
- HD:s dom meddelad 2013-10-18, Mål nr. T 5180-11

Miljööverdomstolen

- MÖD 2001-05-03
- MÖD 2004:78

Miljödomstolen

- Växjö tingsrätt 2008-06-02, Mål nr. M 501-08
- Växjö tingsrätt 2008-04-07, Mål nr. M 502-08

Europadomstolen

- *Albert och Le Compte mot Belgien* dom 28 januari 1983
- *Freimanis och Lidums mot Lettland* dom den 9 februari 2006
- *Garyfallou AEBE mot Grekland* dom den 23 juli 2002
- *Janosevic mot Sverige* dom den 23 juli 2002
- *Kadubec mot Slovakien* dom den 2 september 1998.
- *König mot Tyskland* dom den 28 juni 1978
- *Lauko mot Slovakien* dom den 2 september 1998.
- *Lavents mot Lettland* dom den 28 november 2002
- *Le Compte, Van Leuven och de Meyere mot Belgien* dom den 23 juni 1981
- *Salabiaku mot Frankrike* dom den 7 oktober 1988
- *Y.B. m.fl. mot Turkiet* dom den 28 februari 2004.
- *Zolotukhin mot Ryssland* dom den 10 februari 2009.

13. Bilagor


ENKÖPINGS KOMMUN
Miljö- och byggnadsförvaltningen

Delegeringsbeslut
Datum 2013-04-02
Ärendenummer 2013-152

1 (3)

Handläggare:
Bo Stegmann
Tfn. 0171-62 52 81

Birger och Marianne Andersson
Rävledet Husby-Sjutolft Ekolsund 20
749 50 EKOLSUND

Beslutande:
Anders Rydal
Tfn. 0171- 62 61 70

Miljö- och byggnadsnämndens delegeringsbeslut M DB 2013-227

Miljösanktionsavgift, avlopp

Fastighetsbeteckning: Ekolsund 3:3
Fastighetsägare: Andersson, Birger och Andersson, Marianne
Personnummer: 194001251430 och 194408056903

Beslut

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar att Andersson, Birger med personnummer 194001251430 och Andersson, Marianne med personnummer 194408056903 tillsammans ska betala en miljösanktionsavgift på 5000 kr för att utan tillstånd ha inrättat en avloppsanordning.
Detta beslut kan överklagas hos miljödomstolen. Se bilaga.

Motivering av beslut

Miljösanktionsavgift om 5000 kr ska betalas av den som utan tillstånd inrättat en avloppsanordning trots att tillstånd krävs.

Ett yttrande på förslag till beslut har inkommit från Birger och Marianne Andersson. Miljö- och byggnadsnämnden bedömer att inkomna synpunkter inte medför någon ändring av beslutet.

Miljö- och Byggnadsnämndens rutiner är att endast lämna skriftligt tillstånd för avloppsanläggning, inte muntligt.

I ärendehanteringssystemet står ingenting om att muntligt tillstånd lämnats för avloppsanläggning.

Bestämmelser som beslutet grundas på

- 30 kap. 3 § Miljöbalken och punkt 2.1.1. i bilaga till förordning (1998:950) om miljösanktionsavgifter.
- 13 § förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Postadress	Besöksadress	Telefon, växel	Telefax	Postgiro	Org nr
Enköpings kommun 745 80 ENKÖPING	Kungsgatan 42	0171-62 50 00	0171-62 50 07	7 07 27-3	212000-0282

Beskrivning av ärendet

Den 3 juli 2012 inkom ansökan om att anlägga en avloppsanläggning på fastigheten Ekolsund 3:3.

Provgropsinspektion gjordes på fastigheten den 3 juli 2012. Då togs ett jordprov för siktanalys. Skyddsnivån bedömdes vara normal.

Den 13 augusti 2012 inkom resultat från siktanalysen och resultatet visade att det fanns möjlighet att anlägga en infiltrationsbädd.

Den 13 augusti 2012 informerades Marianne Andersson per telefon att infiltration var möjlig. Då hon ej fått siktanalys skickades kopia på siktanalys till henne.

Den 13 augusti 2012 informerades entreprenör Ingemar Karlsson per telefon att siktkurvan utvisade möjlighet till infiltration. Diskuterades förstärkt infiltration då siktkurva uppvisade en del finmaterial. Kartunderlag till situationsplan och kopia på siktkurva skickades till entreprenören.

Den 2 oktober 2012 ringde Birger Andersson för att bestämma tid för slutbesiktning av avloppsanläggningen. Birger Andersson informerades att det inte fanns tillstånd för avloppsanläggningen. Birger Andersson menade att det getts muntligt okej för avloppsanläggningen. Entreprenör Ingemar Karlsson meddelade per telefon att han frågade efter ett skriftligt tillstånd men fick uppgift från fastighetsägaren att besked lämnats muntligen att det var okej att påbörja arbetet med avloppsanläggningen. Birger Andersson informerades att det kan bli frågan om en miljöstraffavgift på 5000 kr för att ha anlagt ett avlopp utan skriftligt tillstånd

Den 3 oktober 2012 inspekterades infiltrationsanläggningen. Fastighetsägare Marianne Andersson meddelade att hon den 13 augusti 2012 frågat handläggare Bo Stegmann i telefonsamtal två gånger om det är okej för entreprenör Ingemar Karlsson att sätta igång att anlägga avloppet, och att Bo Stegmann gett muntligt tillstånd genom att svara ja.

Den 21 februari 2013 kommunicerades förslag till beslut.

Den 28 februari 2013 inkom skrivelse från Birger och Marianne Andersson med påpekande att felaktigt personnummer angivits för Birger Andersson.

Den 5 mars 2013 kommunicerades förslag till beslut, nu med korrekt personnummer för Birger Andersson.

Den 25 mars 2013 inkom yttrande från Birger och Marianne Andersson.

<i>Postadress</i>	<i>Besöksadress</i>	<i>Telefon, växel</i>	<i>Telefax</i>	<i>Postgiro</i>	<i>Org nr</i>
Enköpings kommun 745 80 ENKÖPING	Kungsgatan 42	0171-62 50 00	0171-62 50 07	7 07 27-3	212000-0282

Yttrande

I yttrande från Birger och Marianne Andersson framförs att inspektör Bo Stegmann gett muntligt tillstånd att påbörja arbetet med avloppsanläggningen och att Bo Stegmann upprepat detta två gånger.

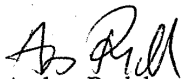
Birger och Marianne Andersson påpekar i yttrandet att de fått felaktig information av Bo Stegmann om avloppstillståndet och att de inte ska behöva betala miljöstraffavgiften på 5000 kr.

Övrig information**Avgift**

Miljöstraffavgiften är 5000 kr och ska betalas enligt särskild betalningsuppsägning från kammarkollegiet.

Avgiften tillfaller staten.

Efter sista betalningsdag från kammarkollegiet får detta beslut verkställas som lagakraftvunnen dom (se 30 kap. 5 § andra stycket miljöbalken) och beloppet förfaller sålunda till betalning detta datum.

För miljö- och byggnadsnämnden


Anders Rydal
Miljöavdelningschef

Bilagor

- Information om betalning av miljöstraffavgift
- Hur man överklagar till Miljödomstol

Kopia till

- Kammarkollegiet 2 ex.

<i>Postadress</i>	<i>Besöksadress</i>	<i>Telefon, växel</i>	<i>Telefax</i>	<i>Postgiro</i>	<i>Org nr</i>
Enköpings kommun 745 80 ENKÖPING	Kungsgatan 42	0171-62 50 00	0171-62 50 07	7 07 27-3	212000-0282

Synpunkter till ärende 2013-152

20

Rävledet 2013-03-

ENKÖPINGS KOMMUN	
Miljö- och byggnadsförvaltningen	
Ink. Exp.	2013 -03- 25
Änr	2013 - 152

Skriver ner en hel del punkter nedan som vi inte tycker är okey.

Till att börja med kommer ett brev 2013-02-21 som innehåller fel personnummer på personen ni skriver till, är det okey att skicka ut andras personnummer? Hur hanteras olika personers handlingar?

Hur kan de blandas ihop?

Nytt informationsbrev skickas ut 2013-03-05

Som det står i era punkter att inspektör Bo Stegman hade kontakt med Marianne per telefon. När Marianne frågar i samtalet om det är klart för Ingemar Karlsson att komma och åtgärda avloppet får hon svar Ja!!Siktanalys svaret skickas också ut efter det samtalet.

Innan samtalet avslutats frågar Marianne ytterligare en gång om det är klart för Ingemar Karlsson att börja och får samma svar igen JA!

Hur kan vi få det svaret på direkt fråga av en miljöinspektör om det inte ges muntliga tillstånd, ska han inte upplysa om det på frågan om det bara är för Ingemar att börja??

Om Stegman varit tydlig hade vi aldrig påbörjat arbetet men eftersom vi fick svar att det var bara att börja hur ska vi veta att det inte var klart?

Varför skulle då Birger ringa in 2/10 och vilja ha slut besiktning om det inte uppfattats som att allt var klart.

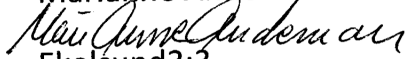
3/10 kommer Per Hammar och Linda Bladfält och inspekterar arbetet och vi pratar om det här med muntligt tillstånd måste blivit ett missförstånd någonstans.

Vi anser att vi fått felaktig information av en miljöinspektör och vi har haft åsikter under hela processen och åsikter ang olika hur våra olika hushåll i byn ska åtgärda avlopp och vissa får uppskov så vattnet rinner ut i öppet dike. ~~Skickar med tidigare inskickat dokument.~~

Vi anser att vi gjort det Stegman sagt till oss och vi inte ska behöva betala Miljösanktionsavgiften på 5000 kr.

Det är fel eller vilse ledande information/ svar av miljöinspektör som sett till att det blivit fel.

Marianne Andersson


Ekolsund3:3

Birger Andersson

