



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Ellen Ek

## Att åtala eller påtala?

- om tillsynsmyndighetens skyldighet att  
anmäla miljöbrott

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Annika Nilsson

Vårterminen 2014

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>5</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>8</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>9</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Introduktion</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Syfte och frågeställningar</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Disposition</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Metod och material</b>	<b>12</b>
1.4.1 Intervjuobjekt och möjliga felkällor	13
<b>1.5 Avgränsningar</b>	<b>13</b>
<b>2 DEN SVENSKA MILJÖSTRAFFRÄTTEN</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Bakgrund</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Miljöbalken</b>	<b>16</b>
2.2.1 De allmänna hänsynsreglerna	16
2.2.2 Förprovning	17
2.2.2.1 Tillstånd	17
2.2.2.2 Regeringens tillåtighetsprovning	18
2.2.2.3 Tillsyn	18
2.2.2.4 Egenkontroll	19
<b>2.3 Tillsynsmyndigheterna</b>	<b>19</b>
2.3.1 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning	19
2.3.2 De regionala tillsynsmyndigheterna	20
2.3.3 Ansvarig tillsynsmyndighet	21
2.3.4 Skyldigheten att anmäla misstänkta överträdelser till åtal	22
2.3.5 Jäv	22
2.3.6 Preskription	23
<b>2.4 Ansvarsfrågor</b>	<b>23</b>
2.4.1 Brottslig gärning	23
2.4.2 Undantag för ringa fall	24
<b>2.5 Miljöbrotten i 29 kap</b>	<b>25</b>
<b>2.6 Miljöbalkens sanktioner</b>	<b>25</b>

<b>3</b>	<b>NÄRMARE OM TILLSYNSARBETET</b>	<b>27</b>
3.1	Inledning	27
3.2	Miljöbrott	27
3.2.1	Miljöbrottet i 29 kap 1 § MB	27
3.2.2	Artskyddsbrott	29
3.2.3	Otillåten miljöverksamhet	30
3.2.4	Försvårande av miljökontroll	31
3.2.5	Bristfällig miljöinformation	32
3.3	Miljösanktion eller straff?	32
3.3.1	Straff	33
3.3.2	Miljösanktionsavgift	34
3.3.3	Dubbelsanktionering	34
3.4	Tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet	35
3.4.1	Vad innebär skyldigheten att åtalsanmäla?	35
3.4.2	Hur upptäcks överträdelser	35
3.4.3	När ska anmälan göras	36
3.4.4	Plikt att utreda	37
3.4.5	När uppstår misstanke om brott	38
3.4.6	Fördelning av tillsynsansvaret	39
3.4.7	Förundersökning och väckande av åtal	40
<b>4</b>	<b>FELKÄLLOR VID DEN OPERATIVA TILLSYVEN</b>	<b>42</b>
4.1	Inledning	42
4.2	Överträdelsen upptäcks inte	43
4.2.1	Begränsningar i den miljörättsliga kontrollen	43
4.2.2	Fördelningen av tillsynsansvar	44
4.2.3	Bristande samordning mellan myndigheter	45
4.3	Upptäckta brott vilka inte anmäls	46
4.3.1	Jävsproblematik	46
4.3.2	Upplevt tolkningsutrymme vid ringa överträdelser	47
4.4	Anmälan leder ej till åtal	48
4.4.1	Brott kan inte styrkas	48
4.4.2	Preskription	49
4.5	Tillämpning i praktiken	49
4.5.1	Miljöbrott, 29 kap 1 §	50
4.5.2	Otillåten miljöverksamhet	50
4.5.3	Försvårande av miljökontroll	51
4.5.4	Bristfällig miljöinformation	51
4.5.5	Artskyddsbrott	52
4.6	Andra eventuella felkällor	53
<b>5</b>	<b>AVSLUTNING</b>	<b>54</b>

<b>5.1 Inledning</b>	<b>54</b>
<b>5.2 Analys</b>	<b>54</b>
<b>5.3 Reformbehov</b>	<b>56</b>
5.3.1 Ringa fall – behovet av ett undantag på myndighetsnivå	56
5.3.2 Tillsynsverksamheten	58
5.3.2.1 Utökad anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheterna	58
5.3.2.2 Uppdelning av tillsynsansvaret	59
5.3.2.3 Begränsad överlåtelse av tillsynsansvar	60
<b>5.4 Avslutande kommentar</b>	<b>61</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>63</b>
<b>Offentligt tryck</b>	<b>64</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>67</b>

# Summary

This essay addresses the obligation of the regulatory authorities to report suspected violations of the Swedish Environmental Code (miljöbalken). The main purpose of the essay is to examine the extent of the obligation to report breaches of the environmental penal law, and which factors might influence this obligation, in order to clarify how the application of the Swedish environmental criminal law can be made more consistent and effective.

In the Swedish criminal law system, statistics show that breaches of the environmental criminal law are significantly worse with regards the number of convictions than the average Swedish crime. Most environmental crimes can only be discovered through investigation; this renders the regulatory authorities the actors with the main responsibility to report violations of the regulations. Municipalities and the county administration office are the two key actors in discovering and reporting these crimes. The obligation to report suspected violations of the law is non-negotiable. There is no room for an independent investigation for the regulatory authority.

A number of factors could affect whether or not a breach leads to criminal proceedings. The elements that could affect if a suspected breach of the environmental code could lead to prosecution can be divided into three groups; the breach is not discovered, the breach is discovered but not reported; and the breach is reported, but not prosecuted due to deficiencies in the regulatory authorities organization. Some elements are also specific for a certain crime; in order to illustrate this a brief description of the most common environmental crimes are provided, alongside with the possible sources of errors. Common to these crimes are that the elements of error often occurs in considerations and assessments made by the regulatory authorities. In addition to establishing possible elements of error, it is also considered in the essay how the legislator could improve the efficiency of the regulatory authorities and thereby increase the number of convictions. A number of possible alterations and amendments of the environmental code is also suggested, including amongst others amendments regarding derogation of minor breaches from criminal responsibility, reinforcements of the rules regarding notification and delegation of supervisory responsibility.

In several reports and articles the need of improving the Swedish system of regulatory activities are expressed. To reach the goals of the environmental code, the legislation need to be improved regarding the obligation to report suspected violations of the code.

# Sammanfattning

Miljöbalkens huvudsyfte är att så långt som möjligt förebygga skador på människor och miljö. Ett av de viktigaste verktygen för att nå detta mål är straffsanktioneringen av överträdelser. I denna uppsats behandlas tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla miljöbrott. Det huvudsakliga syftet är att utreda omfattningen av tillsynsmyndigheternas anmälningsplikt för misstänkta miljöbrott, samt vilka faktorer som kan påverka beslutet att anmäla eventuella överträdelser, för att klargöra hur tillämpningen av den svenska miljöstraffrätten kan göras mer enhetlig och effektiv.

Vad gäller miljöbrott har det fastställts att både lagförings- och personupplklaringsfrekvensen är mycket låg. Då miljöbrotten är spaningsbrott, bär tillsynsmyndigheterna huvudansvaret för att anmäla överträdelser. Den operativa miljötillsynen, det vill säga den tillsyn vilken utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, sköts i Sverige i huvudsak av kommunerna. Även länsstyrelserna och en del centrala myndigheter har ett visst operativt tillsynsansvar. Hur det praktiska tillsynsarbetet bedrivs skiljer sig ofta från region till region. Skyldigheten att åtalsanmäla är absolut, tillsynsmyndigheterna bör så snart misstanke om brott föreligger anmäla detta till åtal. Tillsynsmyndigheterna får inte göra någon egen bedömning om graden av brott, utan måste enbart utreda ärendet tillräckligt för att kunna avgöra huruvida en misstanke om brott finns.

Beträffande tillsynsmyndigheternas verksamhet kan faktorerna som kan påverka om ett brott inte leder till att åtal delas upp i tre grupper: att överträdelsen inte upptäcks, att överträdelsen upptäcks men inte anmäls av tillsynsmyndigheterna eller att åtal inte väcks på grund av brister i tillsynsmyndigheternas verksamhet.

I uppsatsen görs vid sidan av en allmän beskrivning av miljöbrotten i miljöbalkens 29 kap, en djupdykning i grundbrottet (miljöbrottet i 29 kap 1 § MB), de vanligaste miljöbrotten (försvarande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation och otillåten miljöverksamhet) samt reglerna om artskyddsbrott. Vilka svårigheter som är sammankopplade med tillsynsansvaret skiljer mellan de olika miljöbrotten. Ofta är dessa svårigheter knutna till avvägningar eller bedömningar som tillsynsmyndigheterna måste göra. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten vad gäller miljöbrottet i 29 kap 1 § möta svårigheter kopplade till utsläpp av ett ämne vilket typiskt sett inte medför risker för miljön, men är straffbart då det föreligger en risk i det specifika fallet. I dessa fall är det upp till tillsynsmyndigheten att avgöra om en risk för skada kan anses föreligga, och om omständigheterna kvalificerar en misstanke om brott.

I uppsatsen diskuteras även hur lagstiftaren kan öka effektiviteten hos tillsynsmyndigheterna och därmed öka lagföringsgraden. Det ges förslag på några förbättringar rörande samordning och uppdelning av tillsynsansvaret, skärpning av reglerna gällande notifiering och delegering av tillsynsansvar, samt reformförslag kopplade till bagatellartade överträdelser. Av

undersökningen att medvetna bortsällningar redan idag förekommer av bagatellartade överträdelser. Ringa fall-undantag från tillsynsmyndigheternas skyldighet att åtalsanmäla är inte ovanliga, då de har getts möjligheten att göra liknande bedömningar inom ramen för andra bestämmelser i miljöbalken, bland annat vad gäller utdelning av miljöstraffavgift och kopplat till ansvarsfrågor gällande de allmänna hänsynsreglerna. Vid sidan av detta finns även ett behov av en större samordning och ett lagreglerat informations- och resursutbyte. För att uppnå miljöbalkens syfte bör lagstiftningen i den mån den rör tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla misstänkta överträdelser ytterligare förbättras.

# Förord

Stort tack till mina intervjupersoner som har ställt upp med stor entusiasm och glada tillrop. Tack även till min handledare Annika Nilsson för råd längs vägen.

Shout out till alla vänner för pepp, korrläsning och påtvingade kaffepauser. Ni har gjort Lundaåren fantastiska; vid såväl pluggångest, nationshäng, tentafest som balefterfest. Cirkus Ek, och i synnerhet Jenny, tack för att ni alltid står ut med mig och stöttar genom allt. Och min Jesper, utan dig hade det aldrig blivit någon uppsats.

Ellen Ek

Lund 27 maj 2014



# Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
EU	Europeiska Unionen
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen
MB	Miljöbalken (1998:808)
MTF	Miljötillsynsförordningen (2011:13)
RF	Regeringsformen (2011:109)
SFS	Svensk författningssamling

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Straff är ett av de starkaste styrmedel som används inom det svenska rättssystemet. Inom den svenska miljöretten finns ett stort antal gärningar och effekter av gärningar vilka på grund av sina konsekvenser har kriminaliserats. Hur betydelsefulla dessa kriminaliseringar är, är dock direkt beroende av att överträdelser faktiskt leder till konsekvenser för förbrytaren.

I Sverige finns sedan slutet av 1990-talet en miljöbalk, MB, vars syfte är att skydda människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden, se 1 kap 1 § MB.<sup>1</sup> För att miljöbalkens bestämmelser ska spela en effektiv roll i samhället, måste de kombineras med väl fungerande tillsynsmekanismer, vilket bland annat påpekas av Stefan Karlmark i hans verk *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*.<sup>2</sup> En väl fungerande och effektiv tillsynsprocess är mycket viktig för att uppnå de mål som uppställs i miljöbalken, vilket bland annat kan utläsas av dess förarbeten.<sup>3</sup>

Efter det sena 1990-talets harmonisering av de svenska miljörettsliga bestämmelserna har antalet anmälda miljöbrott stigit från knappa 2000 till drygt 5500 anmälningar per år. Uppklaringsstatistiken visar dock på dystrare siffror; under samma år lagfördes bara 21 procent av de miljöbrott som anmäldes till åklagare och i enbart 5 procent av fallen kunde en person kopplas till brottet (lagföringsbesluten kan delas in i olika typer; dels domslut, dels åklagarbeslut i form av strafföreläggande och åtalsunderlåtelse).<sup>4</sup> Trots det ökade antalet anmälda överträdelser uppskattar Brottsförebyggande rådet, BRÅ, att det fortfarande finns ett stort mörkertal och att majoriteten av begångna miljöbrott aldrig upptäcks eller leder till åtal.<sup>5</sup>

Miljöbrott är vad som brukar kallas ”ett spaningsbrott”; brott vilkas upptäckt styrs av samhällets insatser för kontroll och tillsyn.<sup>6</sup> Det mest effektiva sättet att minska eventuella mörkertal är således genom en ökad kontroll och effektivitet från tillsynsmyndigheternas sida, vilket kan ge ett direkt genomslag i brottsstatistiken.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Regeringskansliet, *Balkens syfte och mål*, tillgänglig på <http://www.regeringen.se/sb/d/15934/a/187193>, senast besökt 2014-05-18 kl 13:11.

<sup>2</sup> Karlmark, S, *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*, Stockholm 2009, s 170.

<sup>3</sup> Regeringens proposition 1997/98:45, *Miljöbalk del I*, s 483.

<sup>4</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2013, s 24 ff.

<sup>5</sup> Brottsförebyggande rådet, *Miljöbrott*, 2014 <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/miljobrott.html> (hämtad 2014-02-11).

<sup>6</sup> Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott*, Webbrapport 2006:5 2006, s 8.

<sup>7</sup> Brottsförebyggande rådet, senast besökt 2014-04-15 kl 12:27.

För att uppnå de högt ställda kraven på rättsäkerhet, kompetens och effektivitet som fastslås i miljöbalken är en enhetlig rättstillämpning mycket betydelsefull.<sup>8</sup> Även om andra aktörer har möjlighet att anmäla miljöbrott, är det som huvudregel tillsynsmyndigheternas uppgift att vidta dessa åtalsanmälningar. Enligt miljöbalkens 26 kap 2 § ska centrala och lokala tillsynsmyndigheter som ett led i sin tillsyn anmäla alla överträdelser av miljöbalkens föreskrifter till polis- och åklagarmyndigheten. Sannolikheten för att överträdelser av miljöbalkens bestämmelser leder till sanktioner är direkt beroende av att de övervakande myndigheterna faktiskt upptäcker och anmäler överträdelser.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens underrubrik ”att åtala eller påtala”, syftar på tillsynsmyndigheternas val mellan den lagstiftade skyldigheten att åtalsanmäla eller att enbart påtala för den misstänkte förövaren att en överträdelse av miljöbalkens regler har gjorts.

I uppsatsen ämnar jag utreda gränserna för tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet för misstänkta miljöbrott, samt vilka faktorer som kan påverka beslutet att anmäla eventuella överträdelser, för att kunna klargöra hur tillämpningen av den svenska miljöstraffrätten kan göras mer enhetlig och effektiv.

Jag har med anledning av detta valt att fokusera på följande frågeställningar: Vilka faktorer bidrar till att en överträdelse inte anmäls till åtal av tillsynsmyndigheterna? Vilka reformbehov kopplade till anmälningsskyldigheten finns och hur kan lagstiftaren komma tillrätta med dessa?

För att ytterligare belysa problematiken har jag valt att göra en empirisk undersökning bestående av djupintervjuer med länsstyrelsen i Skåne län, samt med representanter från Malmö, Lund och Helsingborgs kommun.

## 1.3 Disposition

Uppsatsen är indelad i tre delar, där den första är teoretisk, den andra empirisk och den tredje och avslutande delen består av diskussion och analys. De första två kapitlen behandlar tillsynsmyndigheternas roll och organisation. I kap 2 beskrivs miljöbalkens regler om miljöbrott och tillsynsmekanismen. I kap 3 går jag djupare in på några problematiska aspekter av lagstiftningen.

I det följande kapitlet (kap 4) kommer jag utreda vilka faktorer som kan påverka ett ärendes utredning, samt hur tillsynen fungerar i praktiken, med fokus på de vanligaste miljöbrotten. Här redovisas också resultat från enkätundersökningar och djupintervjuer med tillsynsmyndigheter. Då

---

<sup>8</sup> Prop 1997/98 del I, s 484.

kapitlet har en mer utredande funktion, förekommer här till viss del egna slutsatser och problemställningar.

I det avslutande avsnittet (kap 5) analyserar jag de eventuella problem som upptäcks, samt belyser möjliga reformbehov gällande regleringen av tillsyn av miljöbrott.

## 1.4 Metod och material

Ur ett metodologiskt perspektiv kan uppsatsen delas upp i två delar: De teoretiska delarna har skrivits efter studier av författningstext, förarbeten och litteratur. Vad gäller den miljöstraffrättsliga delen kommer jag i första hand utgå från Per Ole Träskman och Stefan Karlmarks arbeten, då dessa är de mest aktuella svenska miljöstraffrättsliga verken. Information om den operativa tillsynen är till viss del hämtad från Naturvårdsverkets hemsida, då de har det huvudsakliga ansvaret för tillsynsvägledning. I övrigt har lagförarbeten och lagkommentarer använts. Rapporter och beslut från myndigheter så som Brottsförebyggande Rådet, BRÅ, och justitieombudsmannen, JO, har även använts för att på ett genomgående sätt belysa problematiken inför den andra delen av uppsatsen.

Uppsatsens andra del är empirisk, bestående av en kvalitativ undersökning genom djupintervjuer med representanter från regionala tillsynsmyndigheter. Den bakgrundskunskap som behövs för förståelsen av rättsområdet och dess problemområde redogörs för i kap 2-4. Dessa omfattar aktuell lagstiftning, dess bakgrund och aktuell rättsvetenskap.

För att kunna ge en bättre bild av tillsynsmyndigheternas plikt att anmäla överträdelse har jag valt att göra en undersökning av hur tillsynsmyndigheterna tillämpar denna skyldighet. Som bakgrund till följande empiriska undersökning har jag använt mig av Conny Svennings *Metodboken - Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling, Klassiska och nya metoder*, och använt mig av Svennings metodsteg i en något förenklad version. Undersökningen har gjorts i form av en kvalitativ undersökning, i form av enkätundersökningar och djupintervjuer, där presentationen av frågorna sker på ett systematiskt sätt och svaren registreras på ett osystematiskt sätt. De enheter som behandlas i en undersökning, så som personer, kommuner eller länder, kallas av bland annat Svenning för undersökningsenheter. En specifik grupp av enheter kallas population. I min undersökning är populationen Sveriges kommuner och länsstyrelser. Av tids- och utrymmesskäl har populationen avgränsats till tre kommuner och samt länsstyrelse och miljöåklagare för Skåne. Urvalet har gjorts selektivt, till skillnad från ett slumpartat urval, då Skåne erbjuder en kombination av stads- och landsbygdsmiljöer, och kommunerna i fråga har många intressanta tillsynsobjekt, alltifrån jordbruksfastigheter till större hamnar och industrier. Situationen i Skåne är dessutom extra intressant, då det under de senaste åren har förekommit en livlig diskussion på myndighetsnivå gällande delegerat tillsynsansvar och tillsynsmyndighetens skyldighet att åtalsanmäla.

### 1.4.1 Intervjuobjekt och möjliga felkällor

Jag har intervjuat Margareta Svenning, naturvårdsjurist vid länsstyrelsen i Skåne län; Björn Berséus, miljödirektör vid Lunds kommun; Lena Åkesson, avdelningschef vid Helsingborgs miljöförvaltning samt Andrea Hjärne-Dalhammar, förvaltningsjurist, miljöförvaltningen i Malmö kommun. Gemensamt för dessa är att de har en lång och gedigen erfarenhet av miljöförvaltningsfrågor. Alla intervjuer har spelats in efter samtycke med intervjuobjekten. Längden på intervjuerna har varierat mellan 45 och 130 minuter. Intervjun med Lena Åkesson gjordes på elektronisk väg genom mailkonversation – samma frågor ställdes som i övriga djupintervjuer. Samtliga objekt har informerats om uppsatsens syfte och har getts möjlighet till anonymitet, samt erbjudits att ta del av utkastet som ett led i en kvalitetssäkring. Intervjuerna har sedan genomlyssnats, varvid de mest relevanta delarna har transkriberats och nedtecknats. Dessa transkriberingar har sedan granskats utifrån Conny Svennings metod för dokumentanalys.

Urvalet innehåller flera felkällor, och kan innehålla både en över- och underpopulation av verksamheter och andra miljörättsliga problem. Vad gäller möjligheterna att generalisera uppsatsens resultat föreligger en brist då endast en begränsad population studeras. En medvetenhet om detta finns, varför uppsatsen inte gör anspråk på att vara heltäckande eller en ge en uttömmande redovisning av åtalsskyldigheten. Den empiriska delen av detta arbete bör snarare ses som ett försök att belysa problematiken. Det är viktigt att på det här stadiet klargöra att intervjupersoner inte har samma yrkesmässiga bakgrund vilket också kan ge en effekt på resultatet. Undersökningarna ska inte heller ses som representativa för myndigheterna i fråga.

## 1.5 Avgränsningar

Termen miljöbrott används för miljöbalkens grundbrott i 29 kap 1 §, men kan också för användas som samlingsnamn på alla brott mot miljöbalkens 29 kap (jämför med begreppet miljöbrottslighet). I den här uppsatsen används i första begreppet ”miljöbrott” alternativt ”överträdelser av miljöbalkens 29 kap” för att beskriva brott mot miljöbalken. När jag avser att enbart benämna miljöbrott i form av brott mot de föreskrifter vilka uppställs i 29 kap 1 § MB, används termen ”miljöbrott enligt 29 kap 1 § MB”.

Min uppsats är begränsad till de svenska miljöbrotten vilka regleras i miljöbalkens 29 kapitel, där på grund av platsbrist enbart grundbrottet (miljöbrott enligt 29 kap 1 § MB) samt tre av de vanligast förekommande miljöbrotten. På grund av platsbrist beskrivs miljöstraffrättens sanktioner enbart kort i uppsatsen; för att belysa en problematisk aspekt av tillsynsprocessen beskrivs vid sidan av straff endast miljöstraffsavgift.

Då jag har valt att fokusera på den svenska miljörätten lämnas internationella aspekter i möjligaste mån åt sidan. De felkällor som beskrivs i kapitel 4 är till viss del oundvikligen av socioekonomisk natur, i övrigt har jag valt att i största möjliga mån fokusera på de juridiska aspekterna av problematiken. Vad gäller myndighetstillsyn delas begreppet upp i två delar: operativ tillsyn, dvs sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, och tillsynsvägledning. Uppsatsen behandlar i huvudsak operativ tillsyn.

Med hänsyn till min forskningsfråga behandlas enbart polis- och åklagares handläggning av dessa ärenden översiktligt. Min ambition var även att intervjua en miljöåklagare. På grund av flera av- och ombokningar blev tyvärr så inte fallet.

# 2 Den svenska miljöstraffrätten

## 2.1 Bakgrund

De svenska miljörettsliga regler som fanns mot slutet av 90-talet hade tillkommit för att täcka en rad olika miljöproblem, vilket innebar en splittrad naturvård med svåröversiktligt regelverk. Den stora mängd lagar, förordningar och föreskrifter som existerade var till stor del anpassade till specifika verksamheter och var därför inte sällan svårmanövrerade och överlappande till sin natur. De komplexa regelverken ledde ofta till svårigheter för såväl individer som myndigheter och i förlängningen även domstolar.<sup>9</sup> Det blev därför alltmer uppenbart att miljölagstiftningen behövde samordnas. Regeringen beslutade 1991 att en samordning skulle ske i form av en miljöbalk, det vill säga en uniform lagstiftning vilken skulle innehålla de centrala delarna av den svenska miljöretten.<sup>10</sup>

Den 1 januari 1999 trädde den svenska miljöbalken i kraft, vilken sammanförde och ersatte 16 tidigare lagar på det miljörettsliga området.<sup>11</sup> Miljöbalken ställer i högre utsträckning än tidigare lagstiftning högre krav på den som utövar verksamhet eller vidtar andra åtgärder.<sup>12</sup> Vid sidan av miljöbalken, finns också ett antal regeringsförordningar angående miljörett och föreskrifter från ett flertal myndigheter, så som Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.<sup>13</sup> Denna omfattande regelmassa kommer troligen även i fortsättningen att utvecklas och utvidgas, på grund av Sveriges många internationella förpliktelser på det miljöpolitiska området.<sup>14</sup>

Enligt den svenska miljöstraffrätten är det straffbart att skada eller förorena mark, luft eller vatten, eller på annat sätt påverka miljön på ett skadligt sätt. Begreppet miljöbrott omfattar många olika områden, allt från jakt och fiske till föroreningar från fartyg.<sup>15</sup> Enligt Brottsförebyggande rådet och riksåklagarmyndigheten anmäldes 2013 över 5560 brott mot miljöbalken. Antalet uppklarade brott har dock alltid varit relativt få, under 2013 klarades bara fem procent av alla åtalsanmäla miljöbrott upp så att en individ kunde bindas till brottet.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Mahmoudi S, Rubenson, S, *Miljörettens grunder*, Stockholm 2004, s 46 f.

<sup>10</sup> Karlmark 2009, s 152.

<sup>11</sup> Karlmark 2009, s 152.

<sup>12</sup> Karlmark 2009, s 174.

<sup>13</sup> Karlmark 2009, s 175.

<sup>14</sup> Karlmark 2009, s 157.

<sup>15</sup> Brottsförebyggande rådet, *Miljöbrott*, 2014  
<http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/miljobrott.html> (hämtad 2014-02-11).

<sup>16</sup> Brottsförebyggande rådet, *Miljöbrott*, 2014  
<http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/miljobrott.html> (hämtad 2014-02-11).

Som påpekas i BRÅ:s rapport, *Miljöstraffrätt i praktiken – en studie av rättstillämpningen*, är målsättningen för straffrättsliga styrmedel hög.<sup>17</sup> I en lägesrapport från regeringen om den miljörättsliga brottsligheten meddelades redan 1999 följande ambition:

*”Det förebyggande arbetet ska bli effektivare och risken för upptäckt ska öka. Begångna brott ska utredas och lagföras betydligt snabbare och i långt större utsträckning än tidigare.”*<sup>18</sup>

## 2.2 Miljöbalken

En effektiv miljölagstiftning förutsätter att alla led fungerar tillfredsställande och har ett tydligt samband. Som verktyg för att nå miljöbalkens syfte finns bland annat nationella miljömål, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och straff, där tillsynen utgör en avgörande länk. Alla delar av de miljörättsliga funktionerna måste fungera självständigt med också samverka med andra led. Alla delar av kedjan hanteras av myndigheter med skilda ansvarsområden, vilka alla är beroende av en god samverkan för att kunna uppnå ett effektivt miljöskydd.<sup>19</sup>

### 2.2.1 De allmänna hänsynsreglerna

Miljöbalkens andra kapitel innehåller de allmänna hänsynsreglerna. Dessa miljörättsliga principer utgör handlingsregler för var och en som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som faller inom ramen för balkens tillämpningsområde.<sup>20</sup> Reglerna innebär en skyldighet att beakta allmänna principer för miljöarbete, ex försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och produktvalsprinciper och syftar framförallt till att förebygga negativa effekter på miljön och öka miljöhänsynen. Dessa hänsynsregler är utgångspunkten för myndigheterna i deras prövning- och tillsynsverksamhet. Principerna har störst betydelse när det gäller lokalisering av, utförande och villkorsutformning för nya verksamheter. Hänsynsreglerna ska alltså läggas till grund för bland annat tillståndsprövning enligt miljöbalken, men även för annan verksamhet om så anges i annan lagstiftning. Den miljöhänsyn vilken ligger till grund för de allmänna hänsynsreglerna kan kopplas till ett straffrättsligt ansvar. Reglerna spelar också in i domstolarnas bedömning av ett misstänkt miljöbrott, i form av de skyddsintressen som ligger till grund för miljöbalkens straffbestämmelser.<sup>21</sup>

De allmänna hänsynsreglerna ska följas om inte en tänkt åtgärd är ”av

---

<sup>17</sup> Brottsförebyggande rådet, *Miljöstraffrätt i praktiken – en studie av rättstillämpningen*, rapport 2002:10. 2003, s 11.

<sup>18</sup> SKR 1999/2000:22.

<sup>19</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 168 ff.

<sup>20</sup> Mahmoudi, Rubenson 2004, s 48 f.

<sup>21</sup> Karlmark 2004, s 163 ff.



försumbar betydelse för miljöbalkens mål”.<sup>22</sup> Begreppet innebär att åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller enbart har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön, och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler undantas från dessa. Här avses framför allt åtgärder som vidtas av enskilda, där det har varit svårt eller omöjligt att göra en miljökonsekvensanalys.<sup>23</sup> Undantag från hänsynsreglerna får göras vad gäller till exempel individens val av bostad, semester- eller fritidsaktiviteter.<sup>24</sup>

## 2.2.2 Förprovning

Klartecken för en verksamhet eller åtgärd kan ges i form av tillstånd, beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens.<sup>25</sup> Förprovning av verksamheter och åtgärder är en mycket viktig del av miljöskyddsarbetet, vilket bland annat påpekas av Träskman.<sup>26</sup> Karlmark beskriver hur miljöbalken betonar behovet av förbyggande insatser, bland annat i form av tillsyn och tillståndsprövning, som grund för ett framgångsrikt miljöarbete.<sup>27</sup> Reglerna om förprovning och tillsyn av verksamheter finns samlade i 26 kap MB. Enligt balken ska regeringen, länsstyrelserna, centrala myndigheter, miljödomstolarna, miljööverdomstolen och högsta domstolen pröva mål och ärenden inom miljörätten. Prövningen innebär att myndigheterna kan pröva och ge klartecken i frågor rörande dispens, tillstånd och godkännande.<sup>28</sup>

### 2.2.2.1 Tillstånd

En väsentlig del av den svenska miljökontrollen utgörs av tillståndsprövning av miljörelaterade verksamheter.<sup>29</sup> Denna prövning utövas i regel av länsstyrelse och kommuner, samt i viss mån andra statliga myndigheter, se 26 kap 3 § MB. Den grundläggande tanken bakom förprovningssystemet är att vissa verksamheters miljöpåverkan ska vara klarlagda innan verksamheten påbörjas. Ofta krävs det även att en anmälan ska göras innan åtgärder vidtas inom ramen för denna verksamhet. Vissa anmälningsplikter innebär att en underlåten anmälan bör vara förenad med straff, vilket bland annat gäller anmälningspliktiga vattenverksamheter och så kallade C-verksamheter enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.<sup>30</sup> Anmälan behöver alltid göras i god tid innan verksamheten påbörjas.<sup>31</sup> Den som bedriver en tillståndspliktig verksamhet ska enligt 9 kap 6 § MB lämna en årlig miljörapport till den ansvariga tillsynsmyndigheten. Klartecken för en verksamhet ges ofta förenade med

---

<sup>22</sup> jmf 2 kap 1 §, MB.

<sup>23</sup> Karlmark 2009, s 163.

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45 del I, s 79.

<sup>25</sup> Karlmark 2009, s 169.

<sup>26</sup> Träskman, P O, *Miljöstraffrätten- miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder*, Stockholm 2010, s 165, se även kap 1.1 ovan.

<sup>27</sup> Karlmark 2009, s 168.

<sup>28</sup> Karlmark 2009, s 170.

<sup>29</sup> Träskman 2010, s 164 f.

<sup>30</sup> Regeringens proposition 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*, s 86.

<sup>31</sup> Träskman 2010, s 164 f.

villkor, vilka måste beaktas i utövandet i verksamheten. En fullständig prövning där ett övergripande spektra av miljöaspekter tas hänsyn till bör göras innan dessa villkor utformas.<sup>32</sup> Villkoren ska vara konkreta, exakta och tydligare kopplade nationella miljömål, samt omfatta resurshushållningsaspekter. Villkoren ska vara utformade så att de är entydiga och lätta att kontrollera och beivra om tillsynsmyndigheterna skulle finna en eventuell överträdelse.<sup>33</sup>

Vad gäller tillstånd finns ingen skillnad mellan överträdelser av tillståndsbeslut och överträdelser av villkoren för tillstånden – båda kan ge upphov till straffrättsligt ansvar.<sup>34</sup>

### **2.2.2.2 Regeringens tillåtlighetsprövning**

Om en planerad verksamhet är av så ingripande natur att verksamheten kan anses ha en bestående påverkan på Sveriges mark och vatten, finns en skyldighet för regeringen att pröva tillåtligheten av verksamheten i fråga. Denna skyldighet täcker främst infrastrukturfrågor, till exempel nyanläggningar av motorväg och omfattande industrianläggningar. Regeringen har också en möjlighet att utöva fakultativ prövning för vissa situationer, och kan då ingripa i planerade verksamheter och fatta beslut om att verksamheten måste tillåtlighetsprövas trots att verksamheten inte omfattas av obligatorisk regeringsprövning.<sup>35</sup>

### **2.2.2.3 Tillsyn**

Tillsynsförfarandet utgör en avgörande länk i miljöbalkskedjan.<sup>36</sup> Enligt 26 kap 1 § MB ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynen innebär att en tillsynsmyndighet övervakar och följer verksamheten och dess påverkan på omgivningen. I tillsynen ingår även att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt de föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av Miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna ska även vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma rättelse.<sup>37</sup>

Tillsynsmyndigheterna samt tillsynsansvaret och dess begränsningar behandlas vidare i kap 3.

---

<sup>32</sup> Karlmark 2009, s 169.

<sup>33</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 487.

<sup>34</sup> Prop 1997/98:45 del II, s 271.

<sup>35</sup> Mahmoudi, Rubenson 2004, s 51.

<sup>36</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 484 f.

<sup>37</sup> Regeringens proposition 2002/03:54, *Tillsyn och sanktioner på miljörettens område*, s 14.

#### 2.2.2.4 Egenkontroll

En stor del av kontrollen av miljöfarlig verksamhet görs av verksamhetsutövarna själva.<sup>38</sup> Företagen ska granska sin egen verksamhet och rapportera in överskridande av villkor eller olyckor inom verksamheten. Företagen är även skyldiga att varje år lämna in miljörapport till kommun eller länsstyrelse, beroende på vilken myndighet som har tillsynsansvaret. Av rapporten ska bland annat framgå om något utsläpp har skett, vilka kemikalier som har använts och om något villkor har överträtts. Tillsynsmyndigheterna använder sedan dessa rapporter som underlag för kontroll och tillsyn. Det är inte ovanligt att brister i verksamheten upptäcks genom inlämnande eller kontroll i dessa rapporter, brister som sedan kan anmälas till polis eller åklagare.<sup>39</sup>

### 2.3 Tillsynsmyndigheterna

Miljötillsynen kan delas upp i operativ tillsyn (sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd) och tillsynsvägledning (vilken består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt erbjuder stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna).<sup>40</sup> För en effektiv tillsyn krävs bland annat ett väl fungerande samarbete mellan tillsynsmyndigheterna, samt tillgång till stöd och samordning av erfarenheter och kompetens utanför den egna myndigheten.<sup>41</sup> De närmare bestämmelserna om miljötillsyn finns i miljötillsynsförordningen (2011:13), MTF. Miljöbalkens bestämmelser om utövande av tillsyn beskrivs vidare i detta kapitel samt nedan under 3.2.4.

#### 2.3.1 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

Inte bara den tillsyn vilken består av myndighetsutövning ingår i tillsynsansvaret, centrala och lokala myndigheter har även ett ansvar för stödjande och främjande verksamhet, vilket kan skapa en större möjlighet för regelefterlevnad.<sup>42</sup> De viktigaste operativa tillsynsmyndigheterna är kommunala nämnder, länsstyrelse samt ett antal statliga myndigheter, så som Skogsstyrelsen, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. De centrala tillsynsmyndigheterna har ofta ansvar över separata områden inom miljörätten, som exempel kan nämnas Kemikalieinspektionen, vilken bland annat ansvarar för tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemiska produkter.<sup>43</sup> Tillsynsmyndigheterna har en lagfäst skyldighet att samarbeta sinsemellan samt med andra statliga och kommunala organ, se 26

---

<sup>38</sup> Se 2.3.3 ovan.

<sup>39</sup> BRÅ 2006, s 21.

<sup>40</sup> Träskman 2010, s 58 f.

<sup>41</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 170 f.

<sup>42</sup> Prop 1997/98 del I, s 488.

<sup>43</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 229.

kap 6 § MB,<sup>44</sup> medan Naturvårdsverket har det övergripande centrala ansvaret för tillsynsvägledning.<sup>45</sup>

De centrala tillsynsmyndigheterna har också ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenlig vad gäller lokala, regionala och nationella förhållanden, och ska stödja, samordna och följa upp arbetet genom att ge tillsynsvägledning till de regionala tillsynsmyndigheterna. I förarbetena till miljöbalken betonas förutom detta att de centrala tillsynsmyndigheterna på regelbunden basis bör följa upp tillsynen och ta initiativ till mer omfattande utvärderingar av tillsynen inom miljöbalkens tillämpningsområden.<sup>46</sup> I miljöbalkens förarbeten betonas att oanmälda tillsynsbesök bör ingå i det praktiska tillsynsarbetet.<sup>47</sup> Enligt Brottsförebyggande rådet görs det få oanmälda besök. Dock ifrågasätts nyttan av oanmälda besök, då inspektörerna oftast behöver hjälp, information och vägledning av någon för att kunna genomföra kontrollen effektivt.<sup>48</sup>

### 2.3.2 De regionala tillsynsmyndigheterna

De främsta aktörerna vad gäller den operativa tillsynen är kommun och länsstyrelse. Varje kommun utövar, genom de nämnder som skapas efter beslut av kommunfullmäktige, tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskydd (9 kap MB), hanteringen av kemiska produkter (14 kap MB) samt hantering av avfall (15 kap MB). Kommunen har ett stort ansvar för miljön lokalt, varför i miljöbalkens förarbeten ansågs rimligt att ansvaret även bör omfatta rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. Enligt miljöbalkens förarbeten bör viss tillsyn på grund av tillsynsobjektets karaktär exklusivt reserveras för länsstyrelserna, till exempel om det är fråga om ett problem vilket påverkar en större region, så som miljöpåverkan vilken sträcker sig över kommunens gränser.<sup>49</sup> Överföring av tillsynsansvaret mellan tillsynsmyndigheterna behandlas mer utförligt i 2.23.

Länsstyrelsen har generellt sett tillsynsansvaret för större verksamheter som också har en allvarigare påverkan på miljön. Länsstyrelsen har också till skillnad från kommunen tillsynsansvaret för skydd av djur- och växtriket samt naturvård. Länsstyrelsen är normalt överklagandeinstans för kommunens beslut. Länsstyrelsen har också ansvar för att verka för utökat samarbete mellan polis, åklagare och de operativa tillsynsmyndigheterna, i syfte att ytterligare förebygga miljöbrott och harmonisera hanteringen av dessa, enligt 14 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Hur denna samordning organiseras beror på de förutsättningar som finns i respektive region.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Prop 1997/98:45 del II, s 267.

<sup>45</sup> Karlmark 2009, s 59.

<sup>46</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 488 f.

<sup>47</sup> Prop 1997/98:45 del II, s 268.

<sup>48</sup> BRÅ 2006, s 25.

<sup>49</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 492 f.

<sup>50</sup> Naturvårdsverket 2002, s 108.

### 2.3.3 Ansvarig tillsynsmyndighet

Fördelningen av tillsynsansvaret mellan myndigheterna sker genom särskilda förordningar, vilka meddelas med stöd av miljöbalken. Den centrala och regionala tillsynen ska främst utövas av statliga myndigheter. Miljöbalken ger kommunerna visst lokalt tillsynsansvar. Tillsynsansvar kan även tilldelats genom regeringsförordningar samt möjligheten för länsstyrelsen att delegera olika typer av tillsyn.<sup>51</sup>

Flera tillsynsmyndigheter har ansvar för olika delar av en verksamhet. Detta gäller i första hand tillsynen över miljöfarlig verksamhet. En sådan verksamhet kan bestå av både tillståndspliktiga anläggningar/verksamheter samt delar av anläggning/verksamhet vilka inte är tillståndspliktiga (så kallade C- och U-objekt).<sup>52</sup> Enligt 2 kap 29 § MTF är länsstyrelsen endast operativ tillsynsmyndighet över den del av verksamheten vilken omfattas av tillståndsplikten, medan resten faller under kommunens ansvar.

Överföring, eller delegation, av tillsynsansvar från länsstyrelse till kommun är vanligt förekommande, särskilt i fråga om tillsyn över miljöfarlig verksamhet.<sup>53</sup> Regeringen påtalar i miljöbalkens förarbeten att överlåtelse av tillsynsansvar normalt bör avse grupper av verksamheter och inte enskilda tillsynsobjekt.<sup>54</sup> Om en kommun gör en framställning om att få överta tillsyn som annars faller under en statlig tillsynsmyndighet, till exempel den lokala länsstyrelsen, får sådan tillsyn överlåtas.<sup>55</sup> Om länsstyrelsen inte vill överlämna tillsynen, kan frågan på kommunens begäran hänskjutas till regeringen för prövning.<sup>56</sup> Idag är tillsynen för miljöfarlig verksamhet i sju av tio fall överlåten till en kommunal nämnd, detta enligt en forskningsrapport beställd av Naturvårdsverket.<sup>57</sup> Enligt miljöförordningen ska länsstyrelsen ta hänsyn till tillsynsobjektets miljöpåverkan i beslut om överlåtelse. Med anledning av detta undantas ofta verksamheter med potentiellt stor miljöpåverkan. Om tillsynen på något sätt inte sköts finns det möjlighet att återkalla överlåtelsen, se 26 kap 4 § MB. En överlåtelse kan bland annat återkallas på grund av en omorganisation eller nedskärningar inom kommunen om dessa har lett till att den kompetens som krävs för tillsynen inte finns på plats.<sup>58</sup>

---

<sup>51</sup> Karlmark 2009, 171 f; se även ovan 3.1.2.

<sup>52</sup> Naturvårdsverket, Ärendenr NV-05369-12.

<sup>53</sup> Prop 2002/03:54, s 14.

<sup>54</sup> Prop 1997/98:45 del II, s 266 f.

<sup>55</sup> Prop 2002/03:54, s 14.

<sup>56</sup> Se 26 kap 4 § MB; samt prop 1997/98:45 del II, s 267.

<sup>57</sup> Naturvårdsverket, *För 7 av 10 miljöfarliga verksamheter ligger tillsynen på kommunen*, 2012. <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Nyhetsbrev/Tillsynsnytt/Artiklar-2012/For-7-av-10-miljofarliga-verksamheter-ligger-tillsynen-pa-kommunen/> (hämtad 2014-04-07).

<sup>58</sup> Naturvårdsverket, *För 7 av 10 miljöfarliga verksamheter ligger tillsynen på kommunen*, 2012. <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Nyhetsbrev/Tillsynsnytt/Artiklar-2012/For-7-av-10-miljofarliga-verksamheter-ligger-tillsynen-pa-kommunen/> (hämtad 2014-04-07).

### 2.3.4 Skyldigheten att anmäla misstänkta överträdelser till åtal

I myndigheternas tillsynsansvar ingår en skyldighet att anmäla misstänkta överträdelser av miljöbalkens föreskrifter till åtal. Tillsynsmyndigheterna har inte bara en rätt, utan också en skyldighet att bedriva kontrollerande tillsyn.<sup>59</sup> Enligt 26 kapitlet 2 § MB ska tillsynsmyndigheten:

*”(...) anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter vilka har meddelats med stöd av balken till polis eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott”*

Den svenska miljörätten bygger på den traditionella svenska rollfördelningen mellan åklagare och tillsynsmyndighet, där myndigheternas uppgift i första hand är att anmäla överträdelserna till åtal, och det lämnas till åklagaren att självständigt göra en bedömning av fallet.<sup>60</sup> Om anmälan uppfyller kraven och brottsrekvisiten är täckta, väcker åklagare åtal. Brottet behandlas sedan vid en allmän domstol.<sup>61</sup> Flera processer kan pågå parallellt; vid sidan av det straffrättsliga förfarandet kan även tillsynsmyndigheten fatta beslut om exempelvis förbud eller föreläggande för att förhindra vidare överträdelser.<sup>62</sup> Tillsynsmyndigheternas anmälningsplikt brukar sägas vara absolut.<sup>63</sup> Vad denna skyldighet innebär i praktiken behandlas närmare i kapitel 3.

### 2.3.5 Jäv

Tillsynsmyndigheterna lever och verkar ofta nära medborgarna, vilket ofta kan orsaka uppkomsten av jävssituationer. I en kommun består den politiska organisationen till största delen av olika kommunala nämnder. Bestämmelserna om jäv återfinns i 6 kap kommunallagen, vilket innehåller bestämmelser om när en förtroendevald eller anställd på kommunen eller inom landstinget ska anses vara i en jävssituation.<sup>64</sup> Jäv anses föreligga om saken angår, eller kan orsaka synnerlig nytta eller skada för den individen eller dennes närstående, så kallat sakägar-, intresse- eller släktskaps jäv. Även ställföreträdar-, ombuds- eller delikatessjäv kan föreligga. För att möjliggöra ”dubbla uppdrag” inom den kommunala organisationen, anses enligt 6 kap 27 § kommunallagen inte delikatessjäv omfatta situationen att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Trots dessa åtgärder är det inte ovanligt att jävssituationer uppkommer.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 486.

<sup>60</sup> Darpö, J, Miljöbrott och åtalsrätt, *Fågelperspektiv på rättsordningen : vänbok till Staffan Westerlund.*, S. 215-247, 2002, s 224.

<sup>61</sup> Träskman 2010, s 63.

<sup>62</sup> Naturvårdsverket, *Operativ tillsyn*, handbok 2001:4, 2002, s 109 f.

<sup>63</sup> Träskman 2010, s 63.

<sup>64</sup> 6 kap 25 § Kommunallagen.

<sup>65</sup> Prop 2002/03:54, s 13.

## 2.3.6 Preskription

Preskriptionstiden för brott mot miljöbalkens bestämmelser är i de flesta fall två till fem år. Bestämmelserna om preskriptionstider finns i 35 kap 1 § brottsbalken, vilka följer de straffsatser som har bestämts för de olika brotten. Miljöbalkens grävsta brott, grovt miljöbrott, har en preskriptionstid på 10 år.<sup>66</sup> Enligt 35 kap 4 § BrB börjar preskriptionstiden löpa från den dag brottet begicks eller från det datum brottets verkan inträdde. Exakt när brottets verkan inträder kan ofta vara svårt att bedöma i miljömål, särskilt då miljöbrotten ofta är perdurerande, eller löpande, brott. Vid underlåtelsebrott finns inget handlande att utgå ifrån, men liknar i övrigt miljöbalkens handlingsbrott och bör behandlas på liknande sätt.<sup>67</sup> Om det krävs en viss effekt för att brottet ska vara fullbordat, är inte dessa brott att anse som fullbordade innan effekten har inträffat, även om den brottsliga handlingen har avslutats långt tidigare.<sup>68</sup>

## 2.4 Ansvarsfrågor

### 2.4.1 Brottslig gärning

För att ett handlande ska anses som brottsligt måste vissa rekvisit vara uppfyllda. I 1 kap 1 § BrB framgår att ett brott är en gärning som är beskriven i en lag eller författning för vilken straff är föreskrivet. Vid sidan av dessa måste de allmänna brottsrekvisiten vara uppfyllda, vilka kan delas in i två grupper; rekvisit för otillåten handling (så kallade gärningsrekvisit) och rekvisit för personligt ansvar.<sup>69</sup> Straffrättsligt ansvar enligt miljöbalken inträder inte om en myndighet har tillåtit förförandet, vilket kan innebära att tillstånd har getts, dispens har medgivits eller anmälan har gjorts utan erinran från myndigheterna.<sup>70</sup> Straff kan dock inte utdömas enligt miljöbalken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken.<sup>71</sup>

Enligt miljöbalkens bestämmelser inträder straffansvar för en individ oavsett om en gärning har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet.<sup>72</sup> Bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för miljöbrott och vållande till miljöstörning utformades i huvudsak som farebrott, det vill säga att straffansvar kan komma ifråga även om den miljöskadliga effekten inte kunde visas i det enskilda fallet, men om gärningen inneburit en praktisk

---

<sup>66</sup> Naturvårdsverket 2002, s 120.

<sup>67</sup> Karlmark 2009, s 210 ff.

<sup>68</sup> Karlmark 2009, s 213.

<sup>69</sup> Jareborg 2001, s 33.

<sup>70</sup> Mahmoudi, Rubenson 2004, s 49.

<sup>71</sup> Naturvårdsverket 2002, s 120.

<sup>72</sup> Prop 2005/06:182, s 141 f.

fara för en negativ effekt på miljön.<sup>73</sup> Bedömningen av risken för skada eller olägenhet görs alltså inte av den enskilda händelsen, utan om det typiskt sett funnits stora risker för människors hälsa eller miljön.<sup>74</sup> I propositionen betonas att i ett subjektivt hänseende bör ett uppsåtligt handlande behandlas strängare än ett oaktsamt förfarande. Det finns även vissa grader av oaktsamhet, regeringen fastslår i propositionen att den som av nonchalans är mindre noggrann i sin verksamhet och därmed bryter mot regelsystemet måste bedömas strängare än den som faktiskt har försökt att rätta sig efter gällande bestämmelser men misslyckats på grund av omständigheter vilka är svåra att påverka.<sup>75</sup>

Miljöbalken innehåller även kunskapskrav riktade mot privatpersoner och verksamhetsinnehavare. Enligt 2 kap 2 § MB ska var och en som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma miljöeffekterna av denna åtgärd eller en verksamhet. Kravet innebär att det inte är möjligt för den som äger eller bedriver en verksamhet att försvara sig med att individen i fråga inte var medveten om att olägenheterna kunde uppkomma. Uppgångspunkten är att var och en i varje situation ska fråga sig själv om vilka effekter som kan uppstå.<sup>76</sup>

Enligt 2 kap 1 § MB råder en omvänd bevisbörda för verksamhetsutövaren. Den som vidtar åtgärden bär bevisbördan för att reglerna följts, vilket gäller både vid tillståndsprövningar samt vid omprövningar och tillsyn av verksamhet. Regeln gäller både innan och efter verksamheten har påbörjats. Regeln gäller dock inte vid skadestands- eller straffrättsliga frågor, vid misstanke om brott gäller de normala bevisreglerna i brottmål.<sup>77</sup>

## 2.4.2 Undantag för ringa fall

Enligt 29 kap 11 § miljöbalken är en gärning som annars omfattas av straffrättsligt ansvar undantagen från detta ansvar som gärningen är att anses som ringa, det vill säga om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.<sup>78</sup> Ett ringa fall av miljöbrott kan bestå av ett utsläpp av en mycket liten mängd av ett ämne; utsläpp av ett ämne av obetydlig farlighet, eller ett mindre brott mot en anmälningsplikt, så som att ange felaktiga adressuppgifter.<sup>79</sup> Ringa-undantagen, vilka återfinns finns på flera ställen i miljöbalken, minskar risken för överbelastning av polis och åklagare samt medför att enbart

---

<sup>73</sup> jmf formulering i 29 kap 1 §, 1, 2, 4p, (*Kan medföra; medför eller kan medföra skada; skadar eller kan skada*); samt Karlmark 2009, s 181. Se även Prop 2005/06:182 s 35 samt prop 1997/98:45 del I, s 304.

<sup>74</sup> Prop 1997/98:45 del 1, s 304.

<sup>75</sup> Prop 2005/06:182, s 119 f.

<sup>76</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 169 f.

<sup>77</sup> Träskman 2010, s 62.

<sup>78</sup> Prop 1997/98:45 del I s 529 f.

<sup>79</sup> Prop 2005/06:182 s 64 f.



allvarligare överträdelser leder till straff.<sup>80</sup> Bedömningen av vad som är ringa är kopplat till skada eller risk för skada, vilket kan ses i 29 kap 1 § MB. En sammanvägd bedömning måste alltid göras för att fastställa om en viss överträdelse är att anse som ringa och därför ska falla utanför det straffbara området.<sup>81</sup> Om överträdelsen är ringa kan detta också spela in i straffmätningen.<sup>82</sup> Tillsynsmyndigheterna får dock aldrig göra någon bedömning av huruvida överträdelse ska anses ringa, utan har istället till uppgift att anmäla de faktiska förhållandena så snart det finns en misstanke om att ett brott har begåtts.<sup>83</sup>

## 2.5 Miljöbrotten i 29 kap

Efter samordningen av miljölagstiftningen är miljöbrotten samlade i 29 kap miljöbalken. I 29 kapitlet beskrivs miljöbrott (1 §), vållande till miljöstörning (2 §), miljöfarlig kemikaliehantering (3§), otillåten miljöverksamhet (4 §), försvårande av miljökontroll (5 §), bristfällig miljöinformation (6 §) och nedskräpning (7 §). I 29 kapitlet 8-10 §§ finns även ett stort antal överträdelser. Blankettstraffbuden på miljöbalkens område fylls ofta ut med handlingsregler som har meddelats på en lägre normgivningsnivå än regeringen, till exempel av statliga förvaltningsmyndigheter så som Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.<sup>84</sup> Bland sådana handlingar som utgör straffbara överträdelser av miljöbalkens regler finns överträdelse av förbud att föra upp en ny byggnad inom strandskyddsområde, skyldighet att underhålla en vattenanläggning eller föreskrift om förbud till skydd för en växtart.<sup>85</sup>

De vanligaste miljöbrotten är otillåten miljöverksamhet, försvårande av miljökontroll och bristfällig miljöinformation.<sup>86</sup> Nedan följer en kort beskrivning över dessa brott samt grundbrottet miljöbrott och artskyddsbrott.

## 2.6 Miljöbalkens sanktioner

Enskilda personer eller företag kan hindras eller begränsas av miljökrav i miljöbalken. Dessa krav kan uttryckas direkt i balken, eller i krav som bygger på balken men som preciseras i underordnade författningar eller i tillståndsvillkor. För att dessa målsättningar och krav ska kunna få någon reell effekt måste det finnas ett rättsligt system för att genomdriva dessa i praktiken. Systemet illustreras av Michanek och Zetterbergs modell; enligt

---

<sup>80</sup> Karlmark 2009, s 401; prop 1997/98:45 del 1, s 530 f.

<sup>81</sup> Karlmark 2009, s 408.

<sup>82</sup> Prop 2005/96:182, s 119 f.

<sup>83</sup> Karlmark 2009, s 409.

<sup>84</sup> Prop 2005/06:182 s 33 f.

<sup>85</sup> Naturvårdsverket 2002, s 120.

<sup>86</sup> BRÅ 2003, s 31.

vilken miljörättsliga systemet kan delas in i olika sammanhängande led: målregler som uttrycker vad som ska uppnås, hänsynsregler och liknande, kravregler som formulerar de grundläggande miljökraven, samt de underliggande instrument som preciserar och genomför reglerna: miljö kvalitetsnormer, fysiska planer, tillståndsprövning och områdesskydd. I det sista ledet finns de genomdrivande instrumenten i form av tillsyn och sanktioner. Bland de sanktioner som kan utdömas finns straff, förbud och föreläggande, vite och verkställighet, miljö sanktionsavgift samt företagsbot.<sup>87</sup> Mer om straff och miljö sanktionsavgift nedan i 3.2.

---

<sup>87</sup> Zetterberg, Michanek, *Den svenska miljörätten*, Uppsala 2008, s 349 f.

## 3 Närmare om tillsynsarbetet

### 3.1 Inledning

Tillsynsmyndigheterna bär det huvudsakliga ansvaret för att upptäcka och anmäla misstänkta miljöbrott. Efter miljöbalkens införande har antalet anmälda miljöbrott kontinuerligt stigit. Under 2013 sjönk dock de anmälda miljöbrotten med 6 procent sedan året innan.<sup>88</sup> Enbart i få fall har en person straffats för en överträdelse, under 2013 var personupplklaringsfrekvensen enbart 5 procent av alla anmälda misstankar om brott. Den totala personupplklaringsfrekvensen för samtliga brott i Sverige var under samma år 15 procent, detta trots att samma straffrättsliga grundsatser och principer gäller för miljöbalksbrott som för andra brott.<sup>89</sup>

Det här kapitlet syftar att närmare beskriva svårigheter i tillsynsmyndigheternas arbete vilka är kopplade till den svenska miljörätten och reglerna om ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheterna sinsemellan samt mellan tillsynsmyndigheterna och polis och åklagare. Följande kapitel är således en fördjupning i den komplexa miljöstraffrättsliga lagstiftningen.

### 3.2 Miljöbrott

#### 3.2.1 Miljöbrottet i 29 kap 1 § MB

Miljöbalkens grundbrott är miljöbrott, 29 kap 1 § MB. Bestämmelsen är uppdelad i ett brott av normalgraden och grovt brott. Miljöbrottsbestämmelsen är konstruerad att så att vissa gärningar, och vissa effekter av de beskrivna handlingarna kan föranleda straffrättsligt ansvar.<sup>90</sup> De handlingar som enligt 29 kap 1 § MB är förenade med straffrättsligt ansvar är utsläpp av skadliga ämnen (29 kap 1 §, 1 p MB), förvara eller bortskaffa farliga avfall (29 kap 1 §, 2 p MB), orsaka en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning (29 kap 1 §, 3 p MB) samt bedriva verksamhet som ändrar yt- eller grundvattennivån (29 kap 1 §, 4 p MB). Miljöbrottet är ett farebrott, vilket innebär att risken för att en skadlig effekt kan uppstå är tillräckligt, brottet måste alltså inte få en skadlig effekt för att omfattas av straffrättsligt ansvar.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Brottsförebyggande rådet, Miljöbrott, 2014.

<http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/miljobrott.html> (hämtad 2014-02-11)

<sup>89</sup> BRÅ, Brottsutvecklingen, 2014

<http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/brottsutvecklingen.html> (Hämtad 2014-05-23).

<sup>90</sup> Zetterberg, Michanek 2008, s 111 f.

<sup>91</sup> Zetterberg, Michanek 2008, s 112.

Vad gäller orsakande av utsläpp, 29 kap 1 § a, är det straffbart att i mark, vatten eller luft släppa ut ett ämne vilket typiskt sett kan medföra en förorening som är skadlig för människor, djur eller växter i en omfattning vilken inte har ringa betydelse, eller orsakar en annan betydande olägenhet i miljön. Hur utsläppet sker saknar betydelse, det skulle kunna ske genom ventilation, uppvärmning eller en bilolycka.<sup>92</sup> Termen ”ämne” i brottsbeskrivningen omfattar material, stoff och substanser – det viktiga är att utsläppet av ämnet är skadligt för miljön. Även olika former av substanser vilket tillsammans kan utgöra en fara av miljön kan betraktas som ett utsläpp, även rivningsavfall och muddermassor omfattas.<sup>93</sup> Bedömningen av risken för skada eller olägenhet behöver inte kopplas till förhållandet på just den plats där utsläppet ägt rum, utan det är tillräckligt att kunna konstatera att det utsläppta ämnets egenskaper i det enskilda fallet kan anses innebära en typisk risk för fara.<sup>94</sup>

Förvaring eller bortskaffande av avfall eller annat ämne faller också under miljöbrottsbestämmelsen. Denna bestämmelse innebär att det är förbjudet att förvara eller på något sätt deponera avfall eller annat ämne utan att ha för avsikt att ta hand om detta senare. Detta ska dock inte blandas ihop med miljöbalkens bestämmelse om nedskräpning, se 29 kap 7 §, bortskaffande av avfall handlar om att slutligt hantera avfallet genom sådant förfarande som anges i bilaga 3 till avfallsförordningen (2011:927). Sådant bortskaffande kan till exempel vara deponering på eller under markytan, förbränning, utsläpp till vatten eller andra former av permanent lagring. Prövningen av vem som bär ansvaret för överträdelsen görs i enskilt fall.<sup>95</sup>

Enligt reglerna i 11 kap miljöbalken krävs tillstånd för att få bedriva en vattenverksamhet. Tillstånd behövs inte om det är uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på miljön. 29 kap 1 § 4 st kriminaliserar verksamheter som ändrar yt-eller grundvattennivå som medför eller kan medföra skador på hälsa djur eller växter eller annan betydande olägenhet för miljön. Enligt 29 kap 1 § MB är ett miljöbrott grovt om det har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning, om gärningen annars har varit av särskilt farlig art eller innefattat en ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningsmannen har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.<sup>96</sup> Även brott som har begåtts av oaktsamhet kan bedömas vara ett grovt brott. I 29 kap 1 § sista stycket klargörs att om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt, döms inte till ansvar enligt denna paragraf. Som försvarligt kan bland annat anses användning av beprövade metoder inom jordbruket, även om dessa metoder inte kan anses vara allmänt vedertagna.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Träskman 2010, s 112.

<sup>93</sup> Prop 2005/06:182, s 58 ff.

<sup>94</sup> Prop 2005/06:182, s 60.

<sup>95</sup> Prop 2005/06:182, s 58.

<sup>96</sup> Prop 2005/06:182, s 59.

<sup>97</sup> Bjarne Karlsson, Karnov, Kommentar till MB 29:1, 2014-02-04.

### 3.2.2 Artskyddsbrott

Reglerna om artskydd har en stor betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden. Den centrala kriminaliseringen till skydd djur- och växtarter finns i 29 kap 2 § 2b samt 8 kap miljöbalken, gällande fridlysning av djur- och växtarter, utsättning av och handel med arter. De materiella skyddsbestämmelserna finns i artskyddsförordningen (2011:197) samt i andra föreskrifter.<sup>98</sup> Vid sidan av detta finns även en rad internationella överenskommelser.<sup>99</sup> De svenska reglerna om artskydd har delvis utvecklats som ett led i implementeringen av Sveriges internationella förpliktelser, så som fågeldirektivet, habitatförordningen och CITES-förordningen.<sup>100</sup>

Enligt 29 kap 2b § MB får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om förbud samt meddela föreskrifter gällande särskilt skyddade djur- och växtarter, föreskriva förbud att ta bort, skada eller ta från eller andra delar från vilt levande växter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också föreskriva om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur eller växtarter i naturmiljön (8 kap 3 § MB), samt får även meddela föreskrifter om in och utförelse, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter. Bestämmelser om fridlysning kan meddelas av regeringen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.<sup>101</sup> Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska bland annat beaktas om det avsett en hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärd art eller har utförts i större omfattning. Detta innebär exempelvis att om någon har förevisat djur av vilka arter utan tillstånd i en djurpark, och därigenom brutit mot artskyddsförordningen 40 §, vilket är förbjudet enligt 8 kap 4 § MB, kan denne enligt 29 kap 2 b § 1 st dömas till artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst 2 år.<sup>102</sup> Om en privatperson eller ett företag vill importera eller sälja ett exemplar av en särskilt skyddad art måste tillstånd för detta ökas på jordbruksverket, vilka har ansvaret för att utfärda tillstånd inom CITES.<sup>103</sup>

Majoriteten av de artskyddsbrott som sker i Sverige är gränsöverskridande.<sup>104</sup> Vad gäller gränsöverskridande miljöverksamhet är det ofta svårt att finna och hålla aktörer ansvariga, även om ett brott kan konstateras. Ofta är dessa brott smugglingsbrott, och kan omfattas av smugglingslagens bestämmelser. På grund av detta finns det i 29 kap 11 §§ 2 st en bestämmelse om att ingen kan dömas till ansvar enligt 29 kap

---

<sup>98</sup> Prop 2005/06:182, s 71.

<sup>99</sup> Träskman 2010, s 109.

<sup>100</sup> Direktiv 79/409/EEG, direktiv 92/43/EEG samt Rådets förordning EG nr 339/97.

<sup>101</sup> Prop 2005/06:182, s 76 f.

<sup>102</sup> Naturvårdsverket, Brott mot artskyddsförordningen, 2013

<http://www.naturvardsverket.se/hb/Artskyddsforordningen/Tillsyn/Brott-och-straft/Brott-mot-artskyddsforordningen-ar-brott-mot-miljobalken/> (hämtad 2014-05-07).

<sup>103</sup> Länsstyrelsen. Privatpersoner riskerar att begå artskyddsbrott. 2013.

<http://www.lansstyrelsen.se/varmland/Sv/nyheter/2013/Pages/privatpersoner-riskerar-bega-artskyddsbrott.aspx> (hämtad 2014-05-14).

<sup>104</sup> BRÅ 2006, s 55.

miljöbalken om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt smugglingslagen.<sup>105</sup>

### 3.2.3 Otillåten miljöverksamhet

Förprovning av en verksamhet eller åtgärd är en mycket viktig del av miljöskyddsarbetet. Som Träskman påpekar är den grundläggande principen bakom förprovningen att miljöeffekterna av en viss verksamhet eller åtgärd ska vara fullt klarlagda innan verksamheten får påbörjas eller åtgärden vidtas.<sup>106</sup> Miljöbalkens straffrättsliga sanktioner mot överträdelser eller underlåtelser av reglerna om förprovning regleras i 29 kap 4 § MB; miljöbrottet otillåten miljöverksamhet tar sikte på den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha erhållit nödvändiga tillstånd, godkännanden eller motsvarande. Regleringen omfattar även överträdelse av tillståndsvillkor samt villkor för dispens eller liknande.<sup>107</sup> Det straffbara området vad gäller otillåten miljöverksamhet omfattar endast förprovningsplikter som föreskrivits av riksdagen eller regeringen. Överträdelser mot föreskrifter vilka har meddelats av andra myndigheter kan istället medföra miljöstraffsavgifter.<sup>108</sup>

I brottsbeskrivningen för otillåten miljöverksamhet kriminaliseras ett antal gärningar, däribland överträdelser av tillståndsplikter, anmälningssplikter och villkorsbrott. Bestämmelsen innehåller en omfattande katalog av brott - så omfattande att Träskman kallar den ”monstruös” - vilken bland annat behandlar brott mot områdesskydd, föreskrifter gällande miljöfarliga verksamheter, överträdelse av bestämmelserna om anmälan för samråd, användning och utsättning av genetiskt modifierade organismer, införsel och användning av kemiska bekämpningsmedel och kemikalier samt tillstånd för yrkesmässiga transporter av avfall.<sup>109</sup>

Vad gäller villkorsbrott krävs det för att straffrättsligt ansvar ska kunna utkrävas att ett villkor har kränkts – detta oavsett om villkoret är obligatoriskt, provisoriskt eller bestämmelser som har rubricerats på andra sätt än ”villkor” men har den faktiskt innebörden av ett sådant. Även vad som brukar kallas allmänna villkor omfattas av bestämmelsen. Ett brott mot de allmänna villkoren föreligger om verksamheten eller åtgärden inte motsvarar de sakomständigheter vilka angavs i den ursprungliga ansökan om tillstånd. Om det gäller ett brott mot ett villkor eller andra bestämmelser i ett tillståndsbeslut eller motsvarande det omfattas av ringa fall-undantag i 29 kap 11 § MB. Träskman betonar dock att termen villkor inte bör tolkas för snävt, då det är oupplösligen förenat med tillståndet i fråga. Ett villkorsbrott är därför ofta så klandervärt att det kan finnas anledning att

---

<sup>105</sup> BRÅ 2006, s 33.

<sup>106</sup> Träskman 2010, s 165.

<sup>107</sup> Träskman 2010, s 108 f.

<sup>108</sup> Träskman 2010, s 166.

<sup>109</sup> Prop 2005/06:182, s 82; Träskman 2010, s 166 f.

döma till straffansvar.<sup>110</sup> Överträdelser vilka skulle kunna vara straffbara är till exempel att genomföra schaktarbeten inom strandskyddsområde eller annat skyddat område.<sup>111</sup>

### 3.2.4 Försvårande av miljökontroll

Genom brottet försvårande av miljökontroll, reglerat i 29 kap 5 § MB, kriminaliseras en gärning varigenom någon underlåter att lämna uppgifter, lämnar oriktiga uppgifter eller utelämnar uppgifter som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning av tillstånd eller tillsyn. Uppgifter av mer praktisk karaktär eller som inte har betydelse för myndighetens bedömningar faller utanför det straffbara området. Ringa fall och bagatellartade överträdelser undantas från straffrättsligt ansvar.<sup>112</sup> Det är främst skriftliga uppgifter till tillsynsmyndigheterna omfattas av kriminaliseringen.<sup>113</sup>

Bestämmelsen är till sin utformning tämligen teknisk, då den innehåller en katalog av brott vilken hänvisar till andra bestämmelser. Bland annat omfattas lämnande av oriktiga uppgifter till myndighet, underlåtenhet att underrätta en myndighet om en driftsstörning, föroreningen eller överhängande fara för en allvarlig miljöskada, brott mot föreskrift om skyldighet att underrätta om skadliga effekter hos kemiska produkter och biotekniska organismer. På grund av den omfattande brottskatalogen finns ett stort antal exempel på brottsliga gärningar. Exempelvis omfattas ansvar vid övertagande av en befintlig verksamhet. Således är ett företag vilket övertar driften av en miljöfarlig verksamhet, även skyldig att fullfölja de åtaganden som följer med verksamheten, så som skyldighet att inge miljörapport till behörig tillsynsmyndighet.<sup>114</sup>

Bestämmelser om information till andra än myndigheter har störst betydelse på kemikalieområdet, då kemiska produkter cirkulerar mer eller mindre fritt i samhället och många kommer i kontakt med dem. Myndigheterna har inte möjlighet att ha samma kontroll över de kemiska produkterna som över andra verksamheter, varför ansvaret för verksamhetsutövarna klarades i denna paragraf.<sup>115</sup> Den 15 maj i år utvecklades även detta skydd genom en lagändring, med anledning av en ny EU-förordning om tillhandahållande och användning av biocidproduktion – regler om detta infördes därmed också i 29 kap 4 § MB. I propositionen påpekas också betydelsen av en väl utvecklad och effektiv tillsyn, vilken minskar risken för att farliga

---

<sup>110</sup> Träskman 2010, s 174.

<sup>111</sup> Karlmark 2009, s 237 ff.

<sup>112</sup> Prop 2005/06:182, s 308.

<sup>113</sup> Prop 1997/98:45, s 294.

<sup>114</sup> HD, mål nr B 1119 – 02.

<sup>115</sup> SOU 2004:37, Miljöbalkens sanktionssystem och hänssynsregler, s 261.

kemikalier förekommer i otillåtna halter i kemiska produkter och varor samt säkerställer att den information som tillhandahålls är korrekt.<sup>116</sup>

### 3.2.5 Bristfällig miljöinformation

Reglerna om bristfällig miljöinformation finns i 29 kap 6 § MB, och handlar främst om verksamhetsinnehavarens informationsskyldighet gentemot andra aktörer än myndigheter. Regleringen syftar att täcka brott mot skyldigheten att tillhandahålla information om en produkt till dess konsumenter. Detta gäller framförallt de kemiska produkter som cirkulerar i den svenska marknaden och når en bred kundkrets.<sup>117</sup> En oriktig uppgift som har lämnats enbart muntligt omfattas inte av straffrättsligt ansvar enligt 29 kap 6 §, ej så heller information vilken enbart riktas till myndigheter.<sup>118</sup> Ansvar för bristfällig miljöinformation ska inte utdömas, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit av sådan art att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön.<sup>119</sup>

Tillverkare och den som för ut en produkt på marknaden har en skyldighet att klassificera dessa, göra riskbedömningar och sprida information om eventuella risker. Straffrättsligt ansvar är begränsat till dem som tillverkar produkter, för in produkter eller för ut produkter ur landet. Även de som förpackar, packar om eller ändrar produktens namn har viss informationsskyldighet.<sup>120</sup>

## 3.3 Miljösanktion eller straff?

Tillsynsmyndigheterna har flera verktyg tillhanda för att komma tillrätta med en upptäckt överträdelse. Om en överträdelse som är straffbelagd upptäcks vid tillsyn är tillsynsmyndigheter som ett led i tillsynen skyldig att anmäla misstanke om brott till polis eller åklagarmyndigheten.<sup>121</sup> Tillsynsmyndigheterna har även enligt 26 kap 9 § MB en möjlighet att lägga överträdelser av de allmänna hänsynsreglerna till grund för förelägganden och förbud, då dessa är rättsligt bindande.<sup>122</sup> I sin verksamhet har tillsynsmyndigheterna bland annat befogenhet att besluta om huruvida en överträdelse ska anmälas till åklagare eller om en miljösanktionsavgift istället bör utdelas.<sup>123</sup> Tillsynsmyndigheten får dock aldrig använda mer

---

<sup>116</sup> Regeringens proposition 2013/14:39, *På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken*, s 106.

<sup>117</sup> Prop 2005/06:182, s 98 f.

<sup>118</sup> Bjarne Karlsson, kommentar till 29 kap 6 § MB.

<sup>119</sup> Prop 2005/06:182, s 98 ff.

<sup>120</sup> Prop 2005/06:182, s 98 f.

<sup>121</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 487; prop 1997/98: 45 del I s 267; se även 2.3.4 ovan.

<sup>122</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 205 f.

<sup>123</sup> Zetterberg, Michanek 2008, s 349 f.



ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs.<sup>124</sup>

### 3.3.1 Straff

*”Lagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde. Bestämmelserna på miljöområdet avser huvudsakligen att skydda sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser, den långsiktiga tillgången till naturresurser samt artrikedomen inom ett område”*<sup>125</sup>

Enligt förarbetena till miljöbalken ska tillsynsmyndigheterna under bedömningen av vilken sanktion som bör appliceras för en överträdelse beakta de intressen med stora skyddsvärden som lagstiftningen värnar. Eftersom straffbuden omfattar intressen med stort skyddsvärde, faller både handlingar som begås uppsåtligt eller genom oaktsamt förfarande under samma straffskala inom miljöbalken.<sup>126</sup> I förarbetena till miljöbalken påpekas att tillsynsmyndigheten som ett led i tillsynen ” med kraft ska verka för att överträdelser beivras”, det vill säga besluta om miljöstraffsavgift och verka för att straff utdöms vid överträdelser.<sup>127</sup>

När miljöbalken infördes identifierades ett behov av att följa upp tillämpningen av de nya reglerna. En kommitté infördes därför vilken tog namnet Miljöbalkskommittén.<sup>128</sup> Kommittén lade 2004 fram betänkandet ”miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler” (SOU 2004:37), som resulterade i prop. 2005/06:182 (Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.). Enligt detta förslag skärptes straffskalorna för överträdelser av balkens bestämmelser.<sup>129</sup> Straffskalorna för olika miljöbrott löper mellan böter och fängelse, där det allvarligaste brottet, grovt miljöbrott, kan ge fängelse i upp till sex år. För de vanligaste miljöbrotten, 4-6 §§ samt 8 § 20 kap MB, löper straffskalan mellan böter och fängelse i två år.<sup>130</sup> 2007 års lagändring innefattade också en ambition att renodla miljöbalkens sanktionssystem på ett sådant sätt att de allvarligaste brotten mot miljöbalken omfattas av straffansvar, medan mindre överträdelser omfattas av andra sanktioner och metoder för efterlevnad, för att i möjligaste mån undvika dubbelbestraffning, det vill säga att både en miljöstraffsavgift och ett straff kan utdömas för samma överträdelse.<sup>131</sup>

---

<sup>124</sup> Prop 1997/98:45 del II, s 271.

<sup>125</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 526 f.

<sup>126</sup> Prop 1997/98:45, s 526 f.

<sup>127</sup> Prop 1997/98:45, s 483.

<sup>128</sup> Kommittédirektiv 1999:109.

<sup>129</sup> Karlmark 2009, s 383.

<sup>130</sup> BRÅ 2003, s 31.

<sup>131</sup> Prop 2005/06:182, s 61.

### 3.3.2 Miljösanktionsavgift

Möjligheten att meddela miljösanktionsavgifter infördes genom miljöbalken och ersatte det tidigare systemet med miljöskyddsavgifter. Miljösanktionsavgifter är en repressiv sanktion, med syfte att avskräcka från överträdelser på miljöriktens område. Avgiften för enbart utdelas verksamheten är att bedöma som näringsverksamhet. Enligt 30 kap miljöbalken ska tillsynsmyndigheten pröva och besluta om miljösanktionsavgifter som ett led i tillsynsverksamheten. Avgift, vilken får uppgå till högst 1 miljon svenska kronor, ska tas ut då verksamhet påbörjats utan tillstånd eller anmälan eller om verksamheten inte uppfyller villkor i miljöbalken eller där till hörande föreskrifter eller förordningar, samt under vissa förutsättningar överträdelser av artskyddsbestämmelser.<sup>132</sup> Miljösanktionsavgifter kan bland annat utdömas för överträdelser av föreskrifter om artskydd, miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt vad gäller överträdelser gällande tillsyn, rapportering och egenkontroll, se 1 kap 2 § förordning om miljösanktionsavgifter.

I och med de straffbestämmelser som trädde i kraft 1 januari 2007 kan inte någon dubbelsanktionering för en överträdelse ske, straff kan alltså inte utdömas om en miljösanktionsavgift redan har utdömts.<sup>133</sup> Tanken bakom lagändringen var att de mindre allvarliga överträdelserna ska omfattas av andra sanktioner så som miljösanktionsavgifter för att göra straffbestämmelserna i miljöbalken mer effektiva. För att en individ ska hållas ansvarig krävs inte att överträdelsen har gjorts uppsåtligt eller av oaktsamhet, tillsynsmyndigheten kan i vilket fall besluta om påförande av sanktionsavgift.

För miljösanktionsavgifter lämnas det tillsynsmyndigheten att avgöra om det är oskäligt att ta ut av avgift, enligt 30 kap 2 § 2 st miljöbalken. Om överträdelsen har lett till straff enligt miljöbalken får ingen miljösanktionsavgift. I förordningen om miljösanktionsavgifter kan ses för vilka överträdelser som miljösanktionsavgift ska tas ut, samt för vilket belopp.<sup>134</sup> Enligt proposition 2005/06:182, *Om miljöbalkens sanktionssystem*, är tanken bakom miljöskanktionssystemet att detta ska vara ”enkelt, tydligt, snabbt och schabloniserat”.<sup>135</sup>

### 3.3.3 Dubbelsanktionering

För att begränsa utrymmet för dubbla sanktioner infördes åtalsprövningsregler i miljöbalken.<sup>136</sup> Åtalsprövningsregler finns både i

---

<sup>132</sup> Karlmark 2009, s 174.

<sup>133</sup> Prop 2005/06:182, s 139.

<sup>134</sup> Naturvårdsverket. Straff och miljösanktionsavgifter. 2014  
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Avgifter-och-skatter/Straff-och-miljosanktionsavgifter/> (Hämtad 2014-02-13).

<sup>135</sup> Prop 2005/06:182, s 35.

<sup>136</sup> Prop 2005/06:182, s 139.

brottsbalken och i flera andra specialstraffrättsliga lager; de brottstyper för vilka särskild åtalsprövning är föreskriven är i regel sådana där brottet har utpräglat civilrättsliga inslag eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga regelsystemet.<sup>137</sup> Åtalsprövningsreglerna i miljöbalken föreskriver att ansvar inte ska utdömas för överträdelse av en föreskrift, om miljöstraffsavgift är en möjlig sanktion.<sup>138</sup> Åtalsprövningsreglerna omfattar inte andra moment än sådana som omfattas av föreskrifter om miljöstraffsavgift.<sup>139</sup> De kan dock inte tillämpas på så sätt att brott inte blir föremål för åtal enbart på den grunden att en miljöstraffsavgift kan tilldelas för ett delmoment i den gärning som konstituerar brottet i fråga. Att en överträdelse kan ge upphov till att en miljöstraffsavgift utdelas innebär alltså inte att åtal för en samlad gärning i sin helhet ska underlåtas.<sup>140</sup>

Miljöbalkens åtalsprövningsregler anger att åtal enbart ska väckas i det aktuella fallet om så kan anses vara påkallat från allmän synpunkt. I propositionen förklaras att åtal bör anses påkallat från allmän synpunkt om underlåtelsen eller överträdelsen i fråga typiskt sett medför risker för människors hälsa eller miljön. Bedömningen måste inte göras i det enskilda fallet.<sup>141</sup> Ambitionen är således att avgränsa det straffbara området till de verkligt straffvärda fallen och inte smärre överträdelser vilka omfattas av miljöstraffsavgift.<sup>142</sup>

## 3.4 Tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet

### 3.4.1 Vad innebär skyldigheten att åtalsanmäla?

Skyldigheten att anmäla gäller överträdelser av miljöbalkens bestämmelser och de beslut eller tillstånd för straffpliktiga verksamheter vilka har meddelats med stöd av miljöbalken.<sup>143</sup> Som Darpö uttrycker det, innebär tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet att så snart en klar misstanke finns om att en straffbar överträdelse har skett, ska tillsynsmyndigheten göra en anmälan.<sup>144</sup> Vad detta innebär behandlas i följande kapitel.

### 3.4.2 Hur upptäcks överträdelser

Majoriteten av de överträdelser som anmäls till åtal av tillsynsmyndigheterna upptäcks gäller verksamheter där

<sup>137</sup> Regeringens proposition 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförförande*, s 86 f.

<sup>138</sup> se Miljöbalkens åtalsprövningsregler, vilka återfinns i 29 kap 4, 10 och 11 §§ MB.

<sup>139</sup> Prop 2005/06:182, s 45 f.

<sup>140</sup> Prop 2005/06:182, s 121 f.

<sup>141</sup> Prop 2005/06:182, s 139.

<sup>142</sup> Prop 2002/03:54, s 20 f; Prop 2005/06:18, s 150.

<sup>143</sup> Karlmark 2009, s 171.

<sup>144</sup> Darpö 2002, s 224 f.

tillsynsmyndigheterna redan utövar tillsyn.<sup>145</sup> Typiskt sett är det tillsynsmyndigheten som på olika sätt får indikationer om att en överträdelse har ägt rum. Detta kan ske vid ett besök på platsen, genom klagomål från grannar, andra näringsidkare eller ideella organisationer eller vid granskning av miljörapporter eller andra dokument.<sup>146</sup> Även allmänheten upptäcker miljöbrott vilka anmäls till åklagare eller tillsynsmyndighet – detta sker enligt BRÅ i en ganska liten utsträckning, och gäller oftast brottslighet av synlig karaktär, som exempelvis nedskräpning och avfall som upptäcks i naturen.<sup>147</sup> Med anledning av detta ligger den främsta anmälningsplikten av miljöbrotten på just tillsynsmyndigheterna.<sup>148</sup>

En upptäckt överträdelse behöver inte upptäckas i det praktiska tillsynsarbetet ute på fältet, utan kan uppdagas även i det administrativa tillsynsarbetet. Som exempel kan tas miljöfarlig verksamhet; som påvisas ovan är det grundläggande för det svenska miljöskyddet att miljöfarlig verksamhet ska föregås av tillstånd eller anmälan.<sup>149</sup> I sin egen kontrollverksamhet kan tillsyns- eller tillståndsmyndigheten upptäcka att en verksamhet kanske har begått ett brott mot de villkor som har getts i samband med att tillstånd till sin verksamhet har lämnats, eller att den miljöfarliga verksamheten har startat innan tillståndet medger. Tillsynsmyndigheten har även i dessa lägen en skyldighet att åtalsanmäla en överträdelse vilket konstituerar ett brott.<sup>150</sup> Myndigheterna har även en formell möjlighet att utföra inspektioner och kampanjer för att aktivt motarbeta och söka upp överträdelser. Att detta sker är dock relativt ovanligt.<sup>151</sup>

### 3.4.3 När ska anmälan göras

Tillsynsmyndigheten bör inte avstå från en åtalsanmälan med anledning av en enskild person redan har anmält överträdelsen, då skyldigheten att åtalsanmäla alltid åvilar tillsynsmyndigheten.<sup>152</sup> Tillsynsmyndigheternas anmälningskyldighet har behandlats av JO i ett flertal ärenden, i vilka det har klargjorts att ”det ligger i sakens natur” att tillsynsmyndigheten alltid ska anmäla en överträdelse till åtal, oavsett om detta är reglerat i lag eller inte.<sup>153</sup> I ett beslut från 30 juni 2003 anger JO att tillsynsmyndigheternas skyldighet att utan egen bedömning anmäla misstänkta brott mot miljöbalken till åklagarmyndigheten inte innebär att myndigheternas åligganden för att säkerställa syftet och kontrollera efterlevnaden av balken sätts ur spel i avvaktan på dom eller beslut. I beslutet kritiserar tillsynsmyndigheten, i det här fallet länsstyrelsen i Gotlands län, av justitieombudsmannen, vilken

---

<sup>145</sup> Träskman 2010, s 20.

<sup>146</sup> Träskman 2010, s 20.

<sup>147</sup> BRÅ 2006, s 18.

<sup>148</sup> Träskman 2010, s 20.

<sup>149</sup> Se ovan 2.2.2.

<sup>150</sup> Prop 2005/06:182, s 45.

<sup>151</sup> Träskman 2010, s 20.

<sup>152</sup> Naturvårdsverket 2002, s 115.

<sup>153</sup> JO 1988/89, s. 378.

påpekar att länsstyrelsen istället för att avsluta ärendet, borde ha startat upp ett tillsynsärende och fortsatt handläggningen i detta efter åtalsöverlämnandet.<sup>154</sup> Tillsynsmyndigheternas ansvar upphör därmed inte när en åtalsanmälan har gjorts. Tillsynsmyndigheten bör alltså enbart konstatera om en bestämmelse har överträtt, och att denna är straffbelagd, för att skyldigheten att åtalsanmäla ska inträda.<sup>155</sup>

Det är hela tiden viktigt att företrädare för myndigheten agerar korrekt. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd i anslutning till 26 kap 2 § MB, vilka inte är lagligt bindande utan bär karaktären av rekommendationer, bör tillsynsmyndigheten:

*“beakta att den kraft med vilken myndigheten agerar inverkar på den enskildes uppfattning. Tillsynsmyndigheten bör agera på ett sådant sätt att den enskilde inte kan invaggas i tron att det denne gjort godtas av myndigheten.”<sup>156</sup>*

Denna skyldighet att agera omfattar inte bara individers uppfattning, utan sträcker sig även till hur andra myndigheten betraktar fallet.<sup>157</sup> Myndigheten bör därför anmäla till åtal även om någon annan, exempelvis en målsägande, redan har anmält överträdelsen. Precis som Darpö påpekar finns annars en risk för att polis och åklagare tar tillsynsmyndighetens passivitet som ett bevis för att överträdelsen inte är så allvarlig.<sup>158</sup> Att en tidigare anmälan har gjorts av samma eller en annan tillsynsmyndighet bör inte heller påverka myndighetens bedömning.<sup>159</sup>

### 3.4.4 Plikt att utreda

Även i Naturvårdsverkets handbok gällande den operativa tillsynen beskrivs hur tillsynsmyndigheten inte bör göra någon bedömning av huruvida överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa eller bagatellartat brott.<sup>160</sup>

Så snart en anmälan från en individ eller en annan tillsynsmyndighet lämnas, har den behöriga tillsynsmyndigheten en skyldighet att göra en utredning. När en anmälan lämnas in måste alltså tillsynsmyndigheten göra en så pass utförlig utredning att myndigheten kan ta ställning till om den anser att det finns anledning att misstänka brott, innan anmälan avfärdas. Detta klargörs i en dom från Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt från 2013, rörande en önskan från Solgårds villaförening om att länsstyrelsen i Stockholms län skulle åtalsanmäla de förberedande arbetena

---

<sup>154</sup> JO 1990-2002.

<sup>155</sup> Naturvårdsverket 2002, s 114 f.

<sup>156</sup> Naturvårdsverket 2002, s 114.

<sup>157</sup> Naturvårdsverket 2002, s 115.

<sup>158</sup> Darpö 2002, s 26.

<sup>159</sup> Naturvårdsverket 2002, s 109 f; samt Darpö 2002, s 226.

<sup>160</sup> Naturvårdsverket 2002, s 114.

inför ett vägbygge, en begäran som lämnades utan åtgärd. Mark- och miljödomstolen klargjorde här att även om en anmälan har gjorts innebär inte detta automatiskt att en misstanke om brott uppstår. I det här fallet hade viss utredning hade gjorts av länsstyrelsen, vilket bedömdes vara tillräckligt. Hur omfattande denna utredning bör vara skiljer från fall till fall. Överklagandena avslogs därför.<sup>161</sup>

Även om ingen bedömning av de subjektiva rekvisiten ska göras, behöver utredningen vara tillräckligt noggrann för att tillsynsmyndigheten ska kunna avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Tillsynsmyndigheterna har en möjlighet att begära att verksamhetsutövaren lämnar de uppgifter eller gör de undersökningar som behövs för tillsynen. Dock finns begränsningar för hur långt en tillsynsmyndighet bör gå för att samla in uppgifter som ska användas i ett brottmål. Målet för utredningen bör vara att tillsynsmyndigheten ska ha tillfredsställande underlag till sitt eget beslut om åtalsanmälan, inte att det material som säkras ska användas i en senare utredning.<sup>162</sup> Enligt Karlmark ska inte tillsynsmyndigheten vänta för länge med att göra en anmälan, då ”en förundersökning kan försvåras om myndigheten i syfte att få fram ett så fylligt underlag som möjligt för anmälan på egen hand söker utreda de faktiska förhållandena”.<sup>163</sup> Utredningsplikten tycks alltså inte sträcka sig utöver att konstatera att det finns en misstanke om brott.

### 3.4.5 När uppstår misstanke om brott

Denna fråga har även behandlats i flera ärenden från Justitieombudsmannen, JO. JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. I Justitieombudsmannens beslut från 6 november 1989 underströk JO vikten av att tillsynsmyndigheten gör en åtalsanmälan när det föreligger en klar misstanke om att en straffbar överträdelse av miljöbalken har begåtts. I beslutet klargörs att utrymmet för att avstå från åtalsanmälan på grund av att myndigheten inte finner att de subjektiva rekvisiten av brottsrekvisiten täckta bör minimeras, varje objektivt sett beaktansvärd överträdelse bör överlämnas till åklagare för bedömning.<sup>164</sup> Karlmark betonar att brottsmisstanken inte behöver vara särskilt stark, samt vikten av att anmälan görs relativt skyndsamt då en förundersökning annars kan försvåras.<sup>165</sup>

Detta har följts upp i ett senare JO-beslut rörande tillsyn från 18 december 2013, gällande länsstyrelsens i Stockholms län underlåtelse att anmäla överträdelsen i ett djurskyddsärende till åklagare eller polis. Länsstyrelsen anförde att underlåtelsen berodde på en brist på resurser, samt menade att

<sup>161</sup> Mark- och miljödomstolen, mål nr M 7081-12.

<sup>162</sup> Karlmark 2009, s 109.

<sup>163</sup> Karlmark 2009, s 171.

<sup>164</sup> JO 1988/89, s 420.

<sup>165</sup> Karlmark 2009, s 171.

verksamhetsinnehavaren efter att överträdelsen upptäckts hade ansökt om tillstånd och således sökte avhjälpa överträdelsen. I beslutet klargör JO att om en tillsynsmyndighet har kännedom om en överträdelse finns det en anmälningsskyldighet, oavsett brist på resurser eller om felet avhjälpas. Länsstyrelsen borde ha anmält detta till åklagare.<sup>166</sup> Det här ärendet rör visserligen tillsyn enligt djurskyddslagen, men då tillsynsmyndigheternas skyldighet att beivra överträdelser av lagstiftningen motsvarar åtalsplikten enligt miljöbalken är beslutet ändå relevant för tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöbalken.<sup>167</sup>

Liknande problematik har behandlats i flera andra fall, bland annat av Mark- och miljödomstolen i Östersund i ett mål rörande anmälan om eventuell överträdelse av tillstånd för vattenverksamhet. Efter en anmälan till länsstyrelsen i Jämtlands län från Älvräddarnas Samorganisation rörande en enligt dem felaktig provtappning i Kattstrupsforsen 2007 avslutade länsstyrelsen ärendet utan åtgärd. Mark- och miljödomstolen fastslår dock att tillsynsmyndigheten är enligt 26 kap 2 § miljöbalken skyldig att anmäla om brottsmisstanke föreligger. Målet återförvisades till länsstyrelsen för ny bedömning.<sup>168</sup> Detta innebär att hur denna misstanke uppstår är irrelevant, en misstanke om brott måste därmed inte uppstå som en produkt av tillsynsmyndighetens verksamhet för att de ska vara skyldiga att göra en utredning.

### 3.4.6 Fördelning av tillsynsansvaret

I vissa situationer kan tillsynsansvaret för en verksamhet kan falla under två tillsynsmyndigheter. Det finns även verksamheter där en del faller under länsstyrelsens tillsynsansvar och i övrigt tillhör kommuns ansvarsområde. En möjlig anläggning där en sådan situation skulle kunna uppstå är ett tillståndspliktigt företag på landet med enskild avloppsanläggning, eller stora täkter där länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för den tillståndspliktiga verksamheten medan kommunen ansvarar för de delar som faller under anmälningsskyldigheten.

Om en tillsynsmyndighet upptäcker en brist som borde anmälas eller föranleda andra tillsynsåtgärder, men omfattas av en annan myndighets ansvarsområde finns ingen formell skyldighet att åtalsanmäla.<sup>169</sup> Detta vägs dock upp av miljötillsynsförordningens bestämmelser om notifiering: tillsynsmyndigheten en plikt att anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten, enligt 1 kap 16 § miljötillsynsförordningen. Enligt Naturvårdsverket föreslås då att ansvarig tillsynsmyndighet ska identifieras och kontaktas. Inte förrän anmälan har registrerats hos den andra myndigheten har tillsynsmyndigheten uppfyllt sitt ansvar enligt 1 kap 16 §

---

<sup>166</sup> JO 6281-2012.

<sup>167</sup> Prop 2005/06:128, s 323 f.

<sup>168</sup> Mark- och miljödomstolen, mål nr M 887-11.

<sup>169</sup> Naturvårdsverket. Skyldighet att anmäla upptäckta brister, 2013.

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Tillsyn/Skyldighet-att-anmala-upptackta-brister/> (hämtad 2014-05-16).

MTF.<sup>170</sup> Den mottagande myndigheten är då i enlighet med 26 kap 1 § MB skyldig att kontrollera att miljöbalkens bestämmelser samt föreskrifter efterlevs samt vidta nödvändiga åtgärder. Vikten av tillsynsmyndigheten verkligen anmäler en brottsmisstanke när en sådan föreligger är en förutsättning för att straffbestämmelserna ska få avsedd betydelse för efterlevnaden och att lagstiftningen ska fungera på ett tillfredställande sätt.<sup>171</sup>

### 3.4.7 Förundersökning och väckande av åtal

När utredningen om en eventuell misstanke har färdigställts bör den sammanfogas i en utredningsrapport där de olika undersökningar som har gjorts i ärendet redovisats, vilken bör bifogas till åtalsanmälan. Det finns inga uniforma krav för utformningen av tillsynsmyndigheternas åtalsanmälan. I Naturvårdsverkets handbok för tillsynsverksamheten rekommenderas dock att tillsynsmyndigheten i en kort skrivelse till åklagaren eller polismyndigheten begär prövning av huruvida åtal bör väckas.<sup>172</sup> När en anmälan om misstänkt överträdelse har gjorts ska tillsynsmyndigheten i fortsättningen inte befatta sig med brottsutredningen annat än på begäran av polis och åklagare; ansvaret för tillsynen i sig fortsätter dock.<sup>173</sup>

Hur tillsynsmyndigheterna väljer att göra anmälan är inte reglerat, utan är fritt för myndigheterna att samordna sinsemellan enligt den skyldighet som följer av 26 kap 6 § MB. Länsstyrelsen har också en viktig roll att verka för samarbete mellan polis, åklagar och tillsynsmyndigheter, enligt 14 § andra stycket miljötillsynsförordningen, och kan spela en stor roll i att utforma myndighetsövergripande rutiner för åtalsanmälan. En anmälan i ett ärende om miljöbrott görs dock normalt till en särskild miljöåklagare.<sup>174</sup>

Vid prövningen av mål under 29 kap MB, gäller enligt 16 kap 1 § MB vad som är föreskrivet för brottmål i allmänhet. Detta innebär att åtal för miljöbrott ska väckas och drivas av åklagarmyndigheterna samt att miljöbrottmålen avförs av de allmänna domstolarna enligt reglerna i rättegångsbalken. I 1997 års proposition till miljöbalken framhålls att för en väl fungerande tillsynsprocess, finns ett stort behov av regelbunden kontakt mellan tillsynsmyndigheter och åklagare och polis.<sup>175</sup>

Arbetet med miljöbrott har koncentrerats till en nationell åklagarkammare, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål i Malmö. Det finns ett 20-tal

---

<sup>170</sup> Naturvårdsverket. Skyldighet att anmäla upptäckta brister, 2013.

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Tillsyn/Skyldighet-att-anmala-upptackta-brister/> (Hämtad 2014-02-18).

<sup>171</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 487.

<sup>172</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 110.

<sup>173</sup> Naturvårdsverket 2002, 108 f.

<sup>174</sup> Darpö 2002, s 224.

<sup>175</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 487.



miljöåklagare utspridda på kontor med verksamhet i Malmö, Göteborg, Växjö, Jönköping, Nyköping, Örebro, Stockholm och Östersund. Enheten handlägger bland annat ärenden om brott mot miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter.<sup>176</sup> De mål som behandlas inom enheten är främst sådana mål som utgör brott mot miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter och miljöbrottslighet som åtalas med stöd av annan strafflagstiftning.<sup>177</sup> I miljösmål gäller omvänd bevisbörda, dvs att verksamhetsutövaren själv bär bevisbördan. När misstanke om brott väl har konstateras gäller ordinarie bevisbörda.<sup>178</sup>

Åtal väcks genom att åklagaren lämnar in en stämningsansökan till tingsrätten. Enligt huvudregeln ska åtal endast väckas om brott kan styrkas och i de fall åklagare kan förvänta sig en fällande dom.<sup>179</sup> Åklagare ska då för rätten bevisa att de omständigheter som åberopats till stöd för påståendet om att den tilltalade har begått ett brott, motsvarar den gärningsbeskrivning som finns i stämningsansökan. Gärningsbeskrivningen kan dock justeras under processens gång.<sup>180</sup>

2010 beslutades genom ett samarbetsprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljösmål en gemensam strategi kallad *Strategier mot miljöbrott* vilken innehåller ett antal åtgärder för att skapa förutsättningar och möjligheter att upptäcka och utreda miljöbrott på ett mer effektivt sätt.<sup>181</sup> Som klargörs ovan (se kap 2:1) var ambitionen 1999 att miljöbrottsbekämpningen skulle vara en prioriterad verksamhet för polis och åklagare. Miljöbrotten tillhör idag inte de brottskategorier som har utpekats som prioriterade i centrala styrdokument, vilket i sin tur avspeglar sig även på lokal nivå. Som en konsekvens av detta är polisens miljöbrottsbekämpning i huvudsak reaktiv, dvs handlar främst om utredningsverksamhet. 2010 års miljöbrottsstrategi har ännu inte implementerats på något harmoniserat sätt över landet.<sup>182</sup>

Enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2013, anmäldes förra året 4019 misstänka miljöbrott till åklagare. Av dem hade bara drygt 200 fall anmälts till polis, resten hade direkt anmälts till åklagare. Enbart 680, dvs 21 procent, av dessa misstänkta brott ledde till lagföring. I denna grupp ingår åklagarens beslut om åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. 5 procent ledde till att en individ kunde hållas ansvarig.<sup>183</sup>

---

<sup>176</sup> Åklagarmyndigheten, *Riksenheten för miljö- och arbetsmiljösmål*, 2013. <http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-for-miljo--och-arbetsmiljomal/> (hämtad 2014-04-23).

<sup>177</sup> Karlmark 2009, s 61.

<sup>178</sup> se ovan 2.1.1.

<sup>179</sup> BRÅ 2006, s 43.

<sup>180</sup> Naturvårdsverket 2002, s 119.

<sup>181</sup> Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott – ett samarbetsprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljösmål*, 2006 (2006:5).

<sup>182</sup> Polismyndigheternas hantering av miljöbrott, tillsynsrapport 2013:6, s 3.

<sup>183</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2013, s 24 ff.

# 4 Felkällor vid den operativa tillsynen

## 4.1 Inledning

När miljöbalken infördes var ett av målen att tillsynen måste effektiviseras och tillsynsmyndigheterna, som ett led i tillsynen, med kraft verka för att överträdelser beivras, med andra ord verka för att straff utdöms vid överträdelser.<sup>184</sup>

Som tidigare nämnt åtalsanmäldes under 2013 över 5300 brott mot miljöbalken enligt brottsförebyggande rådet, vilket innebar en minskning med sex procent sedan året innan. Under 2013 lagfördes bara 21 procent av de miljöbrott som anmäldes till åklagare och i enbart 5 procent av fallen kunde en person kopplas till brottet. BRÅ uppskattar att det fortfarande finns ett stort mörkertal och att majoriteten av begångna miljöbrott aldrig upptäcks eller leder till åtal.<sup>185</sup> Forskningen om varför så få miljöbrott lagförs är begränsad.<sup>186</sup> Brottsförebyggande rådet pekar ut att det förekommer selektion av miljöbrotten, det vill säga att olika faktorer gör att alla brott inte upptäcks, att brott inte anmäls och att de brott som inte anmäls alltid utreds och lagförs.<sup>187</sup> År 2012 konstaterade Naturvårdsverket, vilket bär det övergripande ansvaret för tillsynsvägledning, i sin årliga redovisning till regeringen att det behövs en grundlig utredning av tillsynen samt fördelningen av tillsynsansvaret. Bristerna ansågs framförallt bero på brist på resurser och kompetens, samt alltmer komplexa regelsystem.<sup>188</sup>

Då miljöbrottet är ett spaningsbrott, styrs vilka brott som upptäcks och vilka personer som straffas av samhällets insatser för kontroll och tillsyn. Vilka miljöbrott som leder till åtalsanmälan är alltså inte slumpmässigt, utan reflekterar vilka insatser som används och tidpunkten där dessa sätts in.<sup>189</sup> Om alltför många brott selekteras bort, det vill säga aldrig upptäcks, anmäls eller lagförs, är det ett stort effektivitetsproblem inom den svenska miljörätten, i synnerhet vad gäller allvarliga brott. Följande kapitel ämnar kartlägga vilka dessa möjliga selektioner kan vara, samt ge en beskrivning av utvecklingsbehoven inom de olika tillsynsområdena för att kunna identifiera möjliga lösningar. För att ytterligare belysa eventuella svårigheter redovisas här också resultaten av djupintervjuerna.

---

<sup>184</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 483; se 3.3.1 ovan.

<sup>185</sup> Brottsförebyggande rådet, *Miljöbrott*, 2014.

<http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/miljobrott.html> (hämtad 2014-02-11).

<sup>186</sup> BRÅ 2006, s 5.

<sup>187</sup> BRÅ 2006, s 6.

<sup>188</sup> Naturvårdsverket, Tillsyn enligt miljöbalken, dnr NV-01466-12, s 19.

<sup>189</sup> BRÅ 2006, s 5.

## 4.2 Överträdelser upptäcks inte

Brottsförebyggande rådet pekar ut att det troligtvis finns ett stort mörkertal av miljöbrott vilka inte upptäcks. Frågan är hur vi kan konstatera att ett mörkertal överhuvudtaget existerar. En ledtråd till hur väl rättssystemet fungerar är att tala med tjänstemän; deras insikter om det egna kontrollsystemet och dess brister i kombination med kunskap om vad som sker på fältet innebär att personer inom myndigheterna kan ha en bild av den oupptäckta brottsligheten.<sup>190</sup>

### 4.2.1 Begränsningar i den miljörättsliga kontrollen

I brottsförebyggande rådets rapport *Miljöstraffrätt i praktiken – en studie av rättstillämpningen* från 2002, skriver Helena du Rées om miljöstraffrättens möjligheter att fungera som styrmedel för miljöfarliga verksamheter. Du Rées påpekar i rapporten att miljöbrottens karaktär av spaningsbrott i kombination med få tillsynsbesök, och där särskilt få oanmälda tillsynsbesök, innebär att upptäcktsrisken kan förmodas vara låg.<sup>191</sup>

Vid frågan om vilken tillsynsmyndigheternas viktigaste uppgift inom miljöförvaltningen i allmänhet och miljöbrotten i synnerhet är, fanns stor enighet bland myndigheterna. Den viktigaste uppgiften inte att uppmärksamma brotten, utan myndigheten ska istället se till att de uppfyller sitt ansvar som tillsynsmyndighet, där det förebyggande och rådgivande arbetet bör vara myndighetens främsta uppgift.<sup>192</sup> Tillsynsmyndigheterna ser ofta det förebyggande arbetet som det viktigaste, betydelsen av att aktivt arbeta med kontrollprogram och sprida en medvetenhet om miljölagstiftningen ända in i hemmen bör inte förringas. En möjlig felkälla som dock beskrivs är att den miljörättsliga tillsynen är begränsad i den mening att den i mycket inriktar sig på verksamheter över vilka tillsynsmyndigheter redan utöver tillsyn i någon form.<sup>193</sup>

I Rikspolisstyrelsens och åklagarmyndighetens rapport *Strategier mot miljöbrott* beskrivs hur tillsynsmyndigheternas verksamhet inte ger de förutsättningar vilka är nödvändiga för att upptäcka de mer allvarliga och uppsåtliga miljöbrotten.<sup>194</sup> Ett troligt scenario anses vara att Sverige redan idag har ett större inslag av uppsåtlig och grov miljöbrottslighet än vad som går att utläsa från brottsstatistiken, då den typen av brott typiskt sett inte upptäcks.<sup>195</sup> Vid samtal med representanter från tillsynsmyndigheterna beskrivs samma problematik, då myndigheterna upplever att de inte alltid

---

<sup>190</sup> BRÅ 2006, s 32.

<sup>191</sup> BRÅ 2003, s 25 ff.

<sup>192</sup> Kontakt med Margareta Svenning, Länsjurist, Länsstyrelsen i Skåne län, 2014-03-20.

<sup>193</sup> Kontakt med Björn Berséus, miljöchef, Lunds kommun, 2014-03-20.

<sup>194</sup> BRÅ 2003, s 10 f.

<sup>195</sup> BRÅ 2003, s 10 f.

har resurser eller befogenhet upptäcka grövre brottslighet utan främst de företag vilka själv tar kontakt med myndigheterna.

Som tidigare har konstaterats är tillsynen främst baserad på egenkontroll av företagen. Tillsynsmyndigheternas insatser riktar sig i huvudsak mot verksamhetsutövare som redan har kunskap om och följer miljöbalkens regelverk. Myndigheterna gör också förhållandevis sällan besök hos verksamhetsutövarna. Kontrollen är därför i hög grad beroende av verksamhetsutövarnas vilja att rapportera uppgifter om verksamheten och dess brister.<sup>196</sup> De mindre samvetsgranna verksamhetsutövarna selekteras bort genom att de varken rapporterar eventuella brott eller blir föremål för kontroll och tillsyn.<sup>197</sup> BRÅ beskriver i rapporten *Är vi bra på miljöbrott*:

*”Eftersom kontroll och tillsyn främst baseras på rapportering från verksamhetsutövarna själva är det troligen i mångt och mycket de mest laglydiga och lojala verksamhetsutövarna som drabbas av straff. De mindre samvetsgranna, som kanske står för en grövre brottslighet, selekteras bort genom att de varken rapportera eventuella brott eller blir föremål för kontroll och tillsyn.”<sup>198</sup>*

Det främsta tillsynsarbetet sker i administrativ form, då tillsynsmyndigheterna granskar verksamheternas egenkontroller och miljörapporter.<sup>199</sup> Tillsynsmyndigheterna beskriver hur vissa företag kan kräva mer tillsyn än andra, dock är möjligheterna att utöva tillsyn på plats ofta mycket begränsade.<sup>200</sup>

## 4.2.2 Fördelningen av tillsynsansvar

I sin studie *Är vi bra på Miljöbrott* drar BRÅ den något nedslående slutsatsen att tillsynsmyndigheterna saknar praktiska förutsättningar att i någon större omfattning identifiera de verksamheter som begår allvarliga brott mot miljöbalkens bestämmelser.<sup>201</sup> Att tillsynsmyndigheterna kritiserats är inget nytt; att just kommun och länsstyrelse är tillsynsmyndigheter har tidvis ifrågasatts. I förarbetena till miljöbalken angav bland annat *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att det inte bör finnas något politiskt inflytande vid tillsynsutövningen, varför varken länsstyrelsen eller kommun torde kunna anses lämpliga.<sup>202</sup> Åklagarmyndigheten föreslår här också att tillsynsverksamheten på kommunal nivå slopas, och tillsynsansvaret samlas bör istället på länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

---

<sup>196</sup> BRÅ 2006, s 8.

<sup>197</sup> BRÅ 2006, s 8.

<sup>198</sup> BRÅ 2006, s 14 ff.

<sup>199</sup> se kap 4.2.

<sup>200</sup> Kontakt med Björn Berséus, miljöchef, Lunds kommun, 2014-03-20.

<sup>201</sup> BRÅ 2006, s 14 ff.

<sup>202</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 408 ff.

Kommunförbundet och flera kommuner med dem anser istället att kommunerna bör ha huvudansvaret för tillsynen.<sup>203</sup>

Som nämns ovan kan även en verksamhet falla under två olika tillsynsmyndigheter, till exempel kommun och länsstyrelse. Detta gäller i första hand tillsynen över miljöfarlig verksamhet. En sådan verksamhet kan bestå av både tillståndspliktiga anläggningar/verksamheter samt delar av anläggning/verksamhet vilka inte är tillståndspliktiga (så kallade C- och U-objekt). Enligt 2 kap 29 § MTF är Länsstyrelsen endast operativ tillsynsmyndighet över den del av verksamheten vilken omfattas av tillståndsplikten. Att tillsynsansvaret är splittrat mellan två myndigheter försvårar ett helhetsgrepp och gör det svårt att överblicka verksamheten, vilket kan leda till att överträdelser faller mellan stolarna.

### 4.2.3 Bristande samordning mellan myndigheter

I Naturvårdsverkets handbok om den operativa tillsynen enligt miljöbalken, listas bristande kännedom om andra myndigheters organisation, ansvarsområden och arbetssätt skapar felaktiga förväntningar och försvårar en effektiv hantering av miljöbrott. I handboken, vilken riktar sig till tillsynsmyndigheterna i fråga, pekas ut att ett framgångsrikt tillsynsarbete till stor del bygger på ett fungerande samarbete mellan tillsynsmyndigheterna sinsemellan, samt med andra organ.<sup>204</sup>

I Brottsförebyggande rådets rapport *Är vi bra på miljöbrott* konstateras som en annan möjlig felkälla att det faktum att andelen ogillade åtal av miljöbrott i domstol medför att åklagarens intresse för att väcka åtal vid svåra och komplicerade fall minskar radikalt, då resurserna hellre läggs på ett mer ”säkert” mål.<sup>205</sup> En del av denna problematik är att tillsynsmyndigheterna upplever att det inte i någon större utsträckning sker någon återkoppling till den anmälade tillsynsmyndigheten.<sup>206</sup>

Vid intervjuerna framkom att tillsynsmyndigheterna anser att samverkan med polis i regel fungerar bra. Ett återkommande problem grundar sig i prioriteringsbeslut från högre nivå gällande resurser som är vikta för miljöbrott. I Skåne har olika försök gjorts med särskilda miljöinspektörer inom polisen, eller ”miljöpolicer”. Ofta visade det sig dock att miljöbrotten inte prioriterades inom organisationen, och de särskilda miljöpoliserna blev istället en extraresurs vilken kunde utnyttjas när andra avdelningar behövde extra hjälp.<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 485 ff.

<sup>204</sup> Naturvårdsverket 2002, s 108.

<sup>205</sup> BRÅ 2006, s 35.

<sup>206</sup> BRÅ 2006, s 24.

<sup>207</sup> Kontakt med Margareta Svenning, länsjurist, Länsstyrelsen i Skåne län, 2014-03-20.

## 4.3 Upptäckta brott vilka inte anmäls

### 4.3.1 Jävsproblematik

Tillsynsmyndigheterna lever och verkar ofta nära medborgarna, vilket ofta kan orsaka uppkomsten av jävssituationer. I en kommun består den politiska organisationen till största delen av olika kommunala nämnder.<sup>208</sup> Jävsreglerna i kommunallagen syftar till att upprätthålla allmänhetens tilltro till myndigheternas objektivitet. Trots dessa åtgärder är det inte ovanligt att jävssituationer uppkommer.<sup>209</sup>

Mark och miljööverdomstolen behandlade 2003 detta problem i ett ärende rörande förbud mot utsläpp av avloppsvatten. I ärendet hade miljönämnden förbjudit en fastighetsägare att använda en enskild avloppsanläggning för vissa utsläpp. Delaktig i handläggningen av beslutet var en ledamot som också var ägare till fastigheten där avloppsanläggningens infiltrationsbädd var placerad. Ägaren till avloppsanläggningen överklagade därför beslutet, med invändningen att jäv hade förekommit. Både länsstyrelsen och Miljödomstolen lämnade jävsinvändningen utan behandling. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att jäv förelåg enligt 24-25 §§ i kommunallagens sjätte kapitel, med hänvisningen att det saknade betydelse att ledamoten inte påverkade majoritetsförhållandena i nämnden, då jävsreglerna syftar till att upprätthålla allmänhetens tilltro till myndigheternas objektivitet.<sup>210</sup>

I större kommuner är det inte ovanligt att tillsynsansvar delegeras från länsstyrelse till kommun. Nackdelen med delegationer där de lokala tillsynsmyndigheterna tar över tillsynsansvaret är att det uppstår en fara för jävssituationer.<sup>211</sup> I Skåne har det under det senaste året förekommit diskussioner angående tidigare delegationer av tillsynsansvar. Under hösten 2013 uppdagades att länsstyrelsen i Skåne län överväger att ta tillbaka visst delegerat tillsynsansvar från kommunerna i länet. Länsstyrelsen har tillsynsansvar för stora industrier, hamnar och reningsverk som har tillstånd enligt miljöbalken, vilket sedan 1990-talet delegerats till kommunerna i Skåne. Länsstyrelsen har möjlighet att ta tillbaka delegerat ansvar, och överväger för närvarande att göra det på grund av att alla kommuner inte klarar tillsynen av större företag, vilket tros bero på otillbörlig påverkan och jävsförhållanden.<sup>212</sup> Ännu har inget beslut i ärendet i fråga fattats. Detta ärende är dock mycket intressant eftersom det belyser svårigheterna vid

---

<sup>208</sup> Prop 2002/03:54, s 13.

<sup>209</sup> JO 4963-2002.

<sup>210</sup> JO 4963-2002.

<sup>211</sup> Naturvårdsverket, För 7 av 10 miljöfarliga verksamheter ligger tillsynen på kommunen. 2012 <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Nyhetsbrev/Tillsynsnytt/Artiklar-2012/For-7-av-10-miljofarliga-verksamheter-ligger-tillsynen-pa-kommunen/> (hämtad 2014-04-07).

<sup>212</sup> ”Länsstyrelsen misstänker jäv vid tillsyn av stora industrier”, *Nytt från Öresund* publicerad 2013-11-21.

misstänkta jävsituationer samt illustrerar länsstyrelsernas möjlighet att ta tillbaka tillsynsansvar som tidigare delegerats.

### 4.3.2 Upplevt tolkningsutrymme vid ringa överträdelser

Vid samtal med intervjupersonerna framkommer det att det inom miljöförvaltningsområdet finns två dominerande synsätt gällande överträdelser. Vissa anser att så snart en överträdelse upptäcks eller klagomål inkommer ska ärendet anmälas direkt till miljöåklagare utan vidare anledning, medan vissa kanske anser att en första sällning måste göras innan myndigheten har fog att gå vidare med ärendet. Vid frågan om det finns situationer där tillsynsmyndigheter kanske medvetet inte anmäler en misstänkt överträdelse, fick jag flera olika svar. Tillsynsmyndigheten anmäla en överträdelse så snart en misstanke om brott uppstår, men i de fall ett villkor i ett tillstånd har överskridits en enstaka gång kan möjligen ske att en tillsynsmyndighet medvetet inte går vidare med ärendet till miljöåklagare.<sup>213</sup>

Flera intervjuobjekt från tillsynsmyndigheterna ger uttryck för att myndigheten i vissa fall borde lämnas utrymme att göra egna bedömningar av ärenden. Detta motiveras bland annat med att det finns en risk för överbelastning av miljöåklagaren om alla ärenden anmäls förutsättningslöst, vilket skulle leda till att färre fall av betydelse klaras upp.<sup>214</sup> Det föreslås från flera håll att åtgärder som kan anses ha en mindre påverkan på omgivningen ska utslutas från straffansvar och anmälningsskyldighet. Alla intervjupersoner anger att det kan förekomma att miljöinspektörer i vissa fall gör egna bedömningar om vad som är rimligt att anmäla, då de kan vara av uppfattningen att de erfarenhetsmässigt vet vilka ärenden som går att utreda, och därför bör anmälas till åtal.

En sådan möjlig situation där ingen anmälan görs nämns i rapporten *Är vi bra på miljöbrott*. Som exempel ges ett mindre utsläpp där en viss tid har gått efter föreningen, ingen gärningsman har identifierats och det är därför omöjligt att koppla någon till brotten, varför ingen anmälan görs.<sup>215</sup> Som ett typexempel de fall där en mindre åtgärd, så som en anlagd grillplats i naturskyddsområde, har vidtagits utan tillstånd.<sup>216</sup> Tillsynsmyndigheten kanske inte väljer att gå vidare med ärendet i de fall en ansökan och en anmälan direkt lämnas in. Som ett annat exempel kan ges om ett villkor vilket är formulerat i form av ett riktvärde överträds. Tillsynsmyndigheten här kanske gör bedömningen att gärningen inte ska betraktas som en misstänkt eller ringa överträdelse.<sup>217</sup> Tillsynsmyndigheterna kan i vissa

<sup>213</sup> Kontakt med Lena Åkesson, Avdelningschef miljöförvaltningen, Helsingborgs kommun, 2014-04-18.

<sup>214</sup> Kontakt med Margareta Svenning, Länsjurist, Länsstyrelsen i Skåne län, 2014-03-20.

<sup>215</sup> BRÅ 2006, s 37.

<sup>216</sup> Kontakt med Margareta Svenning, Länsjurist, Länsstyrelsen i Skåne Län, 2014-03-20.

<sup>217</sup> Kontakt med Andrea Hjärne-Dalhammar, miljöjurist, Malmö kommun, 2014-04-22.

omständigheter uppleva att de har ett visst utrymme för tolkning, vilket leder till att överträdelser som borde vara straffbara inte anmäls till åtal.<sup>218</sup>

I du Rées rapport behandlas samma problematik. I en majoritet av fallen angav tillsynsmyndigheterna att de ansåg att det var meningslöst att göra en anmälan då brottet var av bagatellartad karaktär, eller överträdelsen berodde på okunskap hos förövaren. I en stor andel av de fall som inte åtalsanmäldes ansåg tillsynsmyndigheten att det var bättre att prioritera samarbete och försöka åtgärda problemet. Du Rées drar slutsatsen att i de flesta fall stannar de skäl som tillsynsmyndigheterna åberopat för att inte göra en anmälan från problem med tillsynssystemet, i synnerhet det faktum att en anmälan inte leder till relevanta sanktioner.<sup>219</sup> Som betonas ovan är dock tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet absolut. Inget lagstiftat utrymme för en ringa bedömning ges.

## 4.4 Anmälan leder ej till åtal

När ett ärende väl anmäls till åtal är det möjligt att åklagare väljer att inte gå vidare med ärendet. Åklagare kan välja att inte väcka åtal i ett antal fall, däribland om brottet inte kan styrkas eller om preskriptionstiden uppfylls.<sup>220</sup> Olika faktorer kopplade till tillsynsmyndigheternas bristfälliga handläggning kan vara bidragande orsaker att anmälan inte leder till åtal.

### 4.4.1 Brott kan inte styrkas

De misstänkta överträdelser vilka kan vara svåra att utreda, eller saknar tillräcklig underlag när det kommer åklagaren till handa, selekteras ofta bort av åklagare med motiveringen ”brott kan inte styrkas”.<sup>221</sup> En bidragande orsak till detta är problematiken angående bevissäkring. I ärenden under miljöbalken gäller i första hand en omvänd bevisbörda, det vill säga att verksamhetsinnehavaren bär ansvaret för att bevisa påstådda sakförhållanden, som ett uttryck för detta kan tas de miljörapporter lämnas in. Så snart en misstanke om brott föreligger gäller ordinarie bevisbördan.

Som beskrivs ovan under 3.4.6 bär i första hand polismyndigheten skyldigheten att säkra material i en förundersökning. Polisen arbetar dock i mycket begränsad utsträckning med rent spaningsarbete vad gäller miljöbrott.<sup>222</sup> Eftersom miljöbrotten ofta inte är högt prioriterade inom polisen när en anmälan kommer in kan det dröja innan polisen kommer till brottsplatsen, om de överhuvudtaget kommer.<sup>223</sup> Om polisen inte har möjlighet att upptäcka eller undersöka misstänkta miljöbrott, faller denna

---

<sup>218</sup> Egen slutsats.

<sup>219</sup> BRÅ 2003, s 25 ff.

<sup>220</sup> Se ovan, 3.4.7.

<sup>221</sup> BRÅ 2003, s 40.

<sup>222</sup> BRÅ 2006, s 26.

<sup>223</sup> BRÅ 2006, s 39.



skyldighet i praktiken på tillsynsmyndigheten, vilka ofta är först på plats.<sup>224</sup> Tillsynsmyndigheterna har även möjlighet att säkra bevis i form av bilder eller ljudupptagningar. I miljö mål blir perioden från att en anmälan till förundersökningar och förhandlingar ofta långa, varför vikten av upptagande och registrering av material är av stor betydelse.<sup>225</sup> Om inte en ordentlig undersökning görs i nära anslutning till att miljöbrottet upptäcks kan det leda till att bevis går förlorade.<sup>226</sup> Tillsynsmyndigheternas inspektörer möter här ofta problem, då de inte har rätt att beslagta något utöver prover i sin tillsynutövning, och kanske sällan har fått träning i att säkra bevis.<sup>227</sup>

#### 4.4.2 Preskription

Preskriptionstiden för brott mot miljöbalkens bestämmelser är i de flesta fall två till fem år. Bestämmelserna om preskriptionstider finns i 35 kap 1 § brottsbalken, vilka följer de straffsätser som har bestämts för de olika brotten. Miljöbalkens grävsta brott, grovt miljöbrott, har en preskriptionstid på 10 år.<sup>228</sup> Enligt 35 kap 4 § BrB börjar preskriptionstiden löpa från den dag brottet begicks eller från det datum brottets verkan inträdde. Detta kan vara svårt att bedöma i miljö mål, då brottets preskriptionstid inte börjar löpa innan det rör sig om ett fullbordat brott, och miljöbrotten till stor del är pågående brott. Brottet att bedriva en miljöfarlig verksamhet utan anmälan eller tillstånd pågår så länge verksamheten bedrivs utan tillstånd. Vid underlåtelsebrott finns inget handlande att utgå ifrån, men liknar i övrigt miljöbalkens handlingsbrott och bör behandlas på liknande sätt.<sup>229</sup> Om det krävs en viss effekt för att brottet ska vara fullbordat, är inte dessa brott att anse som fullbordade innan effekten har inträffat, även om den brottsliga handlingen har avslutats lång tidigare. Preskription kan inträda både genom miljöåklagarens och tillsynsmyndigheternas försorg. Det är därför extra viktigt med en tät kontakt mellan tillsynsmyndigheterna och åklagare och polis.<sup>230</sup>

### 4.5 Tillämpning i praktiken

I detta kapitel behandlas ett antal faktorer vilka kan påverka benägenheten att upptäcka och anmäla misstänkta miljöbrott till åtal. Vissa sådana faktorer eller svårigheter kan vara specifika för de olika brotten i miljöbalken. Ovan beskrivs översiktligt ett antal miljöbrott: grundbrottet miljöbrott i 29 kap 1 § MB, de vanligaste miljöbrotten och artskyddsbrottet. Här följer något mer

---

<sup>224</sup> BRÅ 2006, s 26.

<sup>225</sup> Naturvårdsverket 2002, s 112.

<sup>226</sup> BRÅ 2006, s 39.

<sup>227</sup> Kontakt med Andrea Hjärne-Dalhammar, miljöjurist Malmö kommun, 2014-04-22.

<sup>228</sup> Naturvårdsverket 2002, s 120.

<sup>229</sup> Karlmark 2009, s 210 ff.

<sup>230</sup> Kontakt med Andrea Hjärne-Dalhammar, miljöjurist Malmö kommun, 2014-04-22.

utförligt några av de svårigheter vilka tillsynsmyndigheterna möter i utövandet av tillsynsansvaret kopplat till dessa brott.

### 4.5.1 Miljöbrott, 29 kap 1 §

Enligt den omfattande miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap 1 § är bland annat orsakande av utsläpp; förvaring eller bortskaffande av avfall; orsakande av olägenhet, så som buller, skakning eller strålning; samt verksamheter vilka kan innebära en ändring av yt- eller grundvattennivån kriminaliserade.

Ett utsläpp av ett ämne kan i princip bestå av vilken sammansättning som helst vilken skulle kunna vara skadlig för miljön eller medföra en annan olägenhet. Om det rör sig om ämnen vilka typiskt sett är kan innebära en risk för skada eller olägenhet behöver tillsynsmyndigheten bara fastslå att ett utsläpp har skett. En intressant bieffekt av detta är att under vissa omständigheter kan medföra att ett utsläpp av ett ämne vilket typiskt sätt inte medför risker för miljön i allmänhet är straffbart då det föreligger en risk i det specifika fallet. Straffbestämmelsen omfattar visserligen dessa utsläpp, men det kan vara svårt för en oberoende betraktare att spåra orsaken till de problem som uppstår. Det är i dessa fall upp till tillsynsmyndigheten att avgöra om en risk för skada kan anses föreligga, och om omständigheterna kvalificerar en misstanke om brott. Dessa dolda brott sällan upptäcks i praktiken.<sup>231</sup>

Ett exempel på en sådan omständighet skulle till exempel kunna vara utsläpp av saltvatten i en insjö – typiskt sett är inte saltvatten ett farligt ämne men skulle under dessa omständigheter kunna rubba hela ekosystemet. Ett annat exempel är om någon river ett hus på sin tomt vilket innehåller gamla bly- och kopparledningarna och sedan låter rivningsmassorna ligga kvar under vintern. Så länge materialet står kvar i huset kan det inte sägas vara ett utsläpp, men när rivningsmassorna väl är utsatta för väder och vind kan dessa skadliga ämnen lakas ur och föras till grundvattnet. Dessa omständigheter omfattas visserligen av straffrättsligt ansvar, men väcker också frågor som kan vara svåra att behandla för en mindre tillsynsmyndighet.<sup>232</sup>

### 4.5.2 Otillåten miljöverksamhet

Med otillåten miljöverksamhet menas en verksamhet eller åtgärd vilken bedrivs eller vidtas utan att ha erhållit nödvändiga tillstånd, godkännanden eller motsvarande, eller går utöver ett villkor som har getts i samband med myndighetsbeslut – regleringen omfattar alltså sådana verksamheter som kan anses ha en sådan påverkan på miljön att de har förenats med krav på kontroll innan verksamheten påbörjas.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> Kontakt med Andrea Hjärne-Dalhammar, miljöjurist, Malmö kommun, 2014-04-22.

<sup>232</sup> Egen slutsats.

<sup>233</sup> Se ovan kap 3.2.3 samt Prop 2005/06:182 s 83 ff.

En svårighet vilken här kan identifieras är att tillsynsmyndigheterna måste ha kontroll och översikt över verksamheten redan på tidigt stadium. Som exempel kan tas tillstånd för miljöfarlig verksamhet, vilket ofta ges förenade med villkor. Ett sådant villkor kan vara i vilken omfattning och vid vilken tidpunkt en verksamhet får påbörjas. Om villkoret inte är tillräckligt utförligt kan det uppstå gråzoner vilket kan leda till att gärningar faller utanför det kriminaliserade området. Som exempel kan nämnas anläggning av ett stenbrott eller liknande i ett naturskyddat område, där det som villkor vid har angetts att verksamheten får påbörjas vid ett visst datum. Om tillsynsmyndigheten här inte har fastslagit att förberedande arbeten, som röjning eller förberedande dikning av området, innefattas av detta villkor kan dessa problem uppstå. För att en senare ansvarsfråga ska bli aktuell måste alltså tillsynsmyndigheten formulera villkor och aktivt utöva det operativa tillsynsansvaret. Enligt intervjuer med tillsynsmyndigheterna finns det situationer där myndigheterna inte utövar initiala kontroller av verksamheter. Här kan också uppmärksammas också att en underlåtelse från myndigheternas sida att anmäla till åtal kan förekomma beroende på hur villkoren som har getts formulerats. Som exempel nämns sådana situationer där villkoret är formulerat som ett riktvärde, och det rör sig om en enskild överträdelse från individens sida.<sup>234</sup>

### 4.5.3 Försvårande av miljökontroll

Försvårande av miljökontroll, 29 kap 5 § MB, innebär att de som inte lämnar de skriftliga uppgifter som krävs för tillståndsprövning eller tillsyn eller lämnar oriktigt uppgifter, vilket har haft betydelse för prövningen eller tillsynen i fråga. För försvårande av oriktiga uppgifter till en myndighet kan någon hållas ansvarig som lämnar en oriktig uppgift i en ansökan eller annan handling till en myndighet. Bara uppgifter i skriftlig form omfattas av straffrättsligt ansvar. Som nämns i 3.2.4 är det en mycket omfattande kriminalisering, vilket göra det svårt att utläsa vilka skyldigheter som följer av reglerna. Ett område där tillsynsmyndigheterna kan stöta på problem är vad gäller skyldigheten att inge miljörapport. Som nämns ovan baseras tillsynsverksamheten till stor del på egenkontrollsystemet; och myndigheten förlitar sig på att verksamhetsutövarna ska uppfylla dessa krav, och är sällan på plats och kontrollerar vilka kemikalier som faktiskt används. Vid samtal med tillsynsmyndigheterna framkommer det i Skåne-regionen inte är ovanligt att företag använder sig av kemikalier vilka importerats utan myndigheternas vetskap.<sup>235</sup>

### 4.5.4 Bristfällig miljöinformation

Försvårande av miljökontroll är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet vilket försvårar för tillsynsmyndighetens beslut, till skillnad från den

---

<sup>234</sup> Kontakt med Margareta Svenning, Länsjurist, Länsstyrelsen i Skåne län, 2014-03-20.

<sup>235</sup> Kontakt med Andrea Hjärne-Dalhammar, miljöjurist, Malmö kommun, 2014-04-22.

bristfälliga miljöinformationen vilken gäller den allmänna informations skyldigheten. För att en gärning ska rubriceras som bristfälligt miljöinformation krävs att uppgiften lämnas i en skriftlig handling eller miljömärkning. Även här är till stor del tillsynsmyndigheternas arbete beroende av företagens egenkontroll; tillsynsmyndigheterna utför i praktiken liten eller ingen uppsökande tillsyn.

Tillverkare och den som för ut en produkt på marknaden har en skyldighet att klassificera dessa, göra riskbedömningar och sprida information om eventuella risker. Straffrättsligt ansvar är begränsat till dem som tillverkar produkter, för in produkter eller för ut produkter ur landet. Även de som förpackar, packar om eller ändrar produktens namn har viss informations skyldighet. Svårigheter kan uppstå när det är mindre företag, vilka kanske importerar eller tillverkar egna produkter utan att märka ut eller uppmärksamma innehåll vilket kanske inte är tillåtet i Sverige. Tillsynsmyndigheterna kan av förklarliga skäl ha svårt att uppsöka alla mindre företag och kontrollera deras överträdelser.

#### **4.5.5 Artskydds brott**

Vad gäller artskydds brott kan flera problem identifieras vilka skulle kunna vara bidragande faktorer till att tillsynsmyndigheterna inte upptäcker eller anmäler en misstänkt överträdelse till åtal. Vid samtal med intervju personerna framkommer att artskydds brott sällan upptäcks, och att det är svårt att bedriva en effektiv tillsyn. De fall som prövas är ofta en del av andra prövningar, så som till exempel ansökningar om uppförande om vindkraft i eller i anslutning till skyddade områden.

Ett av område där artskydds brott skulle kunna upptäckas är på olika försäljningssiter på nätet – för att upptäcka dessa brott måste alltså tillsynsmyndigheterna aktivt spana efter överträdelser. Myndigheterna måste här aktivt arbeta för att finna dessa överträdelser, och kanske ta kontakt med presumtiva köpare av t ex utrotningshotade eller särskilt skyddade djur. För att det ska vara legalt att sälja dessa djur måste det kunna bevisas med hjälp av ett intyg att djuret har förvärvats på ett korrekt vis.<sup>236</sup> Även olika tropiska träslag förekommer i olika produkter som importeras av individer eller av verksamhetsinnehavare, där okunskap om lagen kanske Någon som skulle kunna göras för att öka effektiviteten skulle vara att tydligare klargöra att tillsynsmyndigheterna även här har ett ansvar att upptäcka gränsöverskridande artskydds brott.

---

<sup>236</sup> Se NJA 2012 s. 281 Artskydds brott avseende en uppstoppad duvhök.

## 4.6 Andra eventuella felkällor

Då miljöstraffrätten är en del av den offentliga rätten är det ibland svårt att skilja de juridiska från de sociologiska och ekonomiska effekterna av lagstiftningen. Med anledning av detta följer här en kort översikt över socioekonomiska faktorer vilka kan medverka till att få anmälda överträdelser på det miljöstraffrättsliga området leda till åtal.

För att tillsynsmyndigheterna ska kunna fullgöra sin skyldighet att åtalsanmäla måste också myndigheterna ha tillgång till tillräckliga resurser.<sup>237</sup> Bristande resurser kan också innefatta en brist på kvalificerad personal. I rapporten ”Strategier mot miljöbrott” konstaterar Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål att komplicerade miljöbrott kräver ibland sådan kompetens som är svår att finna inom polisen, Åklagarmyndigheten eller tillsynsmyndigheterna. I rapporten uppmärksammas också att det sällan finns samverkan olika distrikt vad gäller uppgifter om och utnyttjande av tillgänglig extern kompetens.<sup>238</sup>

En annan möjlig felkälla är att tillsynsmyndigheterna i första hand inte ser sig själva som en del av rättsystemet, utan som en vägledande myndighet. Vid intervju framhåller flera av intervjupersonerna att deras viktigaste uppgift är att se till att färre brott begås. Här kan framhållas att målet måste vara att inga åtalsanmälningar ska behövas göras, utan att tillsynsmyndigheterna med hjälp av förebyggande åtgärder, som rådgivning och information till verksamhetsutövarna får alla att följa de miljökrav som finns.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Prop 1997/98:45 del I, s 485.

<sup>238</sup> Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten 2006, s 17.

<sup>239</sup> Kontakt med Björn Berséus, miljödirektör, Lunds kommun, 2014-03-20, samt Margareta Svenning, länsjurist, Länsstyrelsen i Skåne län.

# 5 Avslutning

## 5.1 Inledning

I Sverige har vi länge haft höga mål vad gäller miljöbrott, redan 1999 var ambitionen att miljöbrottsbekämpningen skulle vara en prioriterad verksamhet i samhället. Sedan miljöbalken infördes har antalet anmälningar och lagförda brott ökat. Som nämns i denna uppsats inledning är dock lagföringsgraden fortfarande mycket låg och mörkertalen stora vad gäller miljöbrotten. Ett av de viktigaste verktygen för att kunna avhjälpa dessa brister är en effektiv tillsynsmekanism, som kan upptäcka och avhjälpa bristerna i tid. Inga större förändringar eller översikter av det miljöstraffrättsliga tillsynsarbetet har dock gjorts sedan miljöbalken infördes. Från flera ställen konstateras ett behov av övergripande genomgång av de miljörättsliga tillsynsmekanismerna. 2012 konstaterade Naturvårdsverket, vilket bär det övergripande ansvaret för tillsynsvägledning, i sin årliga redovisning till regeringen att det behövs en grundlig utredning av tillsynen samt fördelningen av tillsynsansvaret.

Som nämns ovan så är det bara i fem procent av alla miljöbrott som anmäls som en individ kan knytas till brottet. Dessutom finns det förmodligen också ett stort mörkertal av upptäckta brott. Detta kan bero på selektioner, där tillsynsmyndigheten inte upptäcker brotten, inte anmäler icke upptäckta brott, och fall där ett anmält brott inte leder till att åtal väcks på grund av brister i tillsynsmyndigheternas handläggning av ärendet.

## 5.2 Analys

Sannolikheten för utdömande av sanktioner i det svenska rättssystemet är direkt beroende av att de övervakande tillsynsmyndigheterna anmäler upptäckta överträdelser. Något som återkommer både i doktrinen och i djupintervjuerna är synen på tillsynsansvaret som i första hand rådgivande och förebyggande åtgärder. Det tycks som att det kan förekomma en konflikt mellan tillsynsmyndigheternas rådgivande roll och rollen som sanktionsingripande. En del av myndigheternas myndighetsutövning är att agera oberoende, och en del av detta är att inte ta någon ovidkommande hänsyn. Det är dock viktigt att komma ihåg att detta inte på något sätt är något nytt för tillsynsmyndigheterna, som alltid ska agera på ett oberoende sätt.

Detta kan spela in i flera aspekter, dels att tillsynsmyndigheterna inte upptäcker överträdelser samt att miljöinspektörerna eller representanter från tillsynsmyndigheterna avhjälper problemet och ”räddar miljön”, istället för att finna den som ska hållas ansvarig. Visserligen avhjälper det kortsiktiga

problemet men kan i längden vara kontraproduktivt, då den repressiva effekten av de miljöstraffrättsliga bestämmelserna förlorar sitt syfte.

De faktorer som påverkar om en överträdelse inte anmäls till åtal kan delas upp tre grupper: överträdelser vilka inte upptäcks, överträdelser vilka inte anmäls till åtal, samt överträdelser vilka anmäls till åtal, men på grund av brister eller svårigheter i tillsynsarbetet inte leder till att åtal väcks. I uppsatsen görs vid sidan av en allmän beskrivning av miljöbrotten i miljöbalkens 29 kap, en djupdykning i grundbrottet (miljöbrottet i 29 kap 1 § MB), de vanligaste miljöbrotten (försvårande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation och otillåten miljöverksamhet) samt reglerna om artskyddsbrott. Vilka svårigheter som är sammankopplade med tillsynsansvaret skiljer mellan de olika miljöbrotten. Ofta är dessa svårigheter knutna till avvägningar eller bedömningar som tillsynsmyndigheterna måste göra. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten för miljöbrottet i 29 kap 1 § möta svårigheter kopplade till utsläpp av ett ämne vilket typiskt sätt inte medför risker för miljön, men är straffbart då det föreligger en risk i det specifika fallet. I dessa fall är det upp till tillsynsmyndigheten att avgöra om en risk för skada kan anses föreligga, och om omständigheterna kvalificerar för att misstanke om brott ska föreligga.

Något som ofta återkommer är problemet med tillsynsmyndigheternas upplevda tolkningsutrymme gällande bagatellartade överträdelser. Tillsynsmyndigheten får inte göra någon bedömning om den misstänka överträdelsen kan anses vara ringa, utan enbart anmäla faktiska förhållanden så snart en straffbar överträdelse kan konstateras, utan några andra straffrättsliga avgöranden. I den efterföljande brottsutredningen görs den fullständiga bedömningen, inte bara om brottet är tillräckligt allvarligt, utan också om det föreligger uppsåt eller oaktsamhet, gärningens allvar och andra, liknande bedömningar. Enligt Naturvårdsverkets handbok om tillsyn av miljöbalksärenden bör tillsynsmyndigheten inte utreda vem eller vilka som har begått överträdelsen, eller hur en åtalsanmälan kan påverka verksamhetsutövaren eller betraktas av utomstående. Som nämns ovan anser bland andra Karlmark att det inte finns någon faktisk utredningsplikt för tillsynsmyndigheterna. Viss utredningsplikt föreligger dock, då tillsynsmyndigheten i vart fall bör göra en så pass grundläggande undersökning att det klargörs huruvida en misstanke om brott finns.

I arbetet framkommer också betydelsen av ett väl fungerande samarbete mellan olika myndigheter och instanser vilket kan medföra stort kunskapsutbyte och ökad effektivitet. På grund av bristande återkoppling kan tillsynsmyndigheterna ibland anse att det är lönlöst eller omotiverat att lägga tid och energi på en åtalsanmälan som ändå aldrig kommer leda till åtal. Bättre samarbete med polis och miljöåklagare är en betydande faktor i tillsynsarbete. För att tillsynsarbetet ska bli effektivare är det av allra högsta vikt att information om missförhållanden eller olika synpunkter kommer fram så snart som möjligt. Att använda sig av erfarenhetsåterföring, det vill säga kontinuerlig återkoppling tycks vara ett mycket effektivt sätt att

förbättra samarbetet. Intervjuobjekten visar också ett klart intresse för en starkare lagstiftning och säger själva att de måste bli bättre på att genomföra tillsyn och åtalsanmälan – då hårdare straff och den negativa publicitet som kan medfölja en lagföring har en tydlig avskräckande effekt på miljöområdet.

Trots ambitionen att fler miljöbrott ska leda till åtal, återspeglas inte det inte alltid i tillsynsarbetet. Detta är symptomatiskt för miljöstraffrätten i sin helhet; även inom polis och åklagarmyndigheten. Något som också skulle kunna vara en felkälla är hur miljöinspektörer betraktar sina egna roller. En tendens tycks vara att de inte betraktar sig själva som brottsutredare, utan snarare som en person med uppgift att se till att avhjälpa överträdelsen.

## **5.3 Reformbehov**

Ett reformförslag som återkommer både under intervjuerna och i doktrinen är att miljöstraffrätten istället för att ligga under de allmänna domstolarna borde ligga under de särskilt designerade mark- och miljödomstolarna. Den största fördelen med detta skulle då vara att domarna är särskilt utbildade och har en större insikt i den problematik med bevisföring och ansvarsfördelning som ofta är aktuell i fall under den svenska miljörätten. Att flytta över miljöstraffrätten till miljödomstolarna kan dock vara svårt, då vissa delar av specialstraffrätten är oundvikligen sammanflätat med svenska straffrättsliga bestämmelser. Detta illustreras bland annat av 29 kap 11 § MB enligt vilken det ej kan dömas till ansvar om samma eller strängare straff kan ådömas enligt brottsbalken. Även om frågan om utökad kompetens för mark- och miljödomstolarna är nog så intressant är det föremål för ett annat arbete än detta, varför frågan här efter lämnas därhän.

Som nämns ovan fastslog justitieombudsmannen redan 1987 tillsynsmyndigheternas absoluta anmälningsplikt. Trots detta började antalet anmälningar inte öka innan omfattningen av anmälningsplikten fastslogs i och med att miljöbalken instiftades; ett tydligt tecken på en långsamt ökande effektivitet i gällande miljöstraffrätten. Det tycks alltså ta tid att få igenom förändringar på miljöområdet. Vissa reformbehov som skulle kunna leda till en ökad effektivitet på myndighetsnivå och högre rättssäkerhet för individen behandlas nedan.

### **5.3.1 Ringa fall – behovet av ett undantag på myndighetsnivå**

Som utvecklas i kap 2 ska tillsynsmyndigheterna så snart misstanke om en överträdelse uppstår anmäla detta till åtal. Avvägningen om misstanken är befogad eller ej ska göras av åklagare. Tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla en misstänkt överträdelse till åtal är ett resultat av ambitionen att ha en omfattande kriminalisering vilken verkar preventivt. Frågan är dock



hur väl denna ambition möts, då antalet uppklarade brott är markant lägre än det totala genomsnittet för samtliga brottsbestämmelser.

Tillsynsmyndigheterna har inte möjlighet att göra en bedömning av huruvida en gärning är ringa eller ej. I andra miljöbalksärenden har de dock befogenhet att göra vissa avvägningar. Tillsynsmyndigheterna har möjlighet att besluta om miljöstraffavgift för vissa mindre överträdelse, och kan också välja att lämna en överträdelse utan vare sig miljöstraffavgift eller anmälan till åtal om det är uppenbart oskäligt. Även för ansvar kopplat till de allmänna hänsynsreglerna finns ett undantag för mindre gärningar, då ansvar enligt de allmänna hänsynsreglerna inte behöver följas om den tänkta åtgärden är av försumbar betydelse för miljöbalkens mål. Bör då en sådan bestämmelse införas även för misstänkta miljöbrott? Som nämns ovan finns det ett undantag från straffansvaret om det kan anses vara ett ringa fall, enligt 29 kap 11 § MB. Bedömningen av detta lämnas dock till åklagare eller domare. Vilka skulle konsekvenserna kunna vara om ett sådant undantag införs även för tillsynsmyndigheternas?

I dag lagförs enbart 21 % av alla miljöbrott som anmäls till åklagare. Som betonas vid intervjuer med tillsynsmyndigheterna i Skåne finns det en risk att om ärenden anmäls förutsättningslöst så överbelastas miljöåklagare. Som en konsekvens av detta riskerar mer komplexa fall att inte klaras upp. Genom att införa ett ringa fall-undantag från tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet skulle färre bagatellartade överträdelse anmälas till åtal, vilket innebär att belastningen på åklagar- och polismyndigheter minskar. Paradoxalt nog skulle alltså färre anmälningar kunna leda till ökad lagföring.

Det finns självklart problematiska aspekter med att införa ett undantag från bestämmelserna. Genom att skyldigheten att åtalsanmäla inskränks ökar också chansen för felbedömningar från tillsynsmyndigheternas sida. Eftersom de operativa tillsynsmyndigheterna i större utsträckning än åklagare agerar lokalt öppnar detta upp för en ökad jävsproblematik och riskerar att straffbara överträdelse inte anmäls. När eventuell jävsproblematik i samband med ett ringa fall-undantag diskuteras bör det dock hållas i beaktande att tillsynsmyndigheten betros med ett i princip identiskt ansvar för bagatellartade överträdelse vad gäller ärenden kopplade till miljöstraffavgift och de allmänna hänsynsreglerna. Den största orsaken till att ringa fall-undantag inte lämnas till tillsynsmyndigheternas bedömning torde alltså inte vara faran för jävsproblematik, utan istället den allmänpreventiva effekten av en omfattande straffsanktionering.

En annan problematisk aspekt vilken bland annat har uppmärksammats av naturvårdsverket är den svåra gränsdragningen av vilka ärenden som ska betraktas som ringa. Ett exempel på detta kan vara nedskräpning i parker eller utsläpp av olja och bensin i samband med bilolyckor – båda straffbara överträdelse vilka skulle omfattas av miljöbalkens brottsbegrepp och därmed borde anmälas till åklagare, men där tillsynsmyndigheterna troligtvis inte anmäler i majoriteten av fallen. I linje med praxis och

förslagen i samband med miljöbalkens införande borde i så fall en överträdelse inte omfattas av straffrättsligt ansvar endast om den är att betrakta som helt obetydlig. För den nuvarande bestämmelsen om ringa fall-undantag i 29 kap 11 §, är en överträdelse ringa, om det till exempel rör sig om ett utsläpp av en mycket liten mängd eller en mindre brott mot en anmälningsskyldighet. En möjlig lösning på problemet skulle vara att skapa en uniform formulering och avgränsning av de ringa fall-undantag som finns i miljöbalken, då det då skulle kunna underlätta och bidra till ökad rättsäkerhet både för tillsynsmyndigheterna samt för verksamhetsinnehavare.

Ett alternativ är att istället öppna upp för miljöstraffavgifterna. Systemet med miljöstraffavgifterna infördes för att vara ett enklare, snabbare och mer schabloniserat alternativ, om tillsynsmyndigheterna har befogenhet att utdela miljöstraffavgift för vissa mindre verksamheter skulle kanske möjligheten av miljöbrott minska. Tyvärr riktar sig miljöstraffavgift enbart till överträdelser som sker inom ramen för näringsverksamhet. Detta förslag skulle alltså troligtvis få en begränsad effekt i praktiken.

### **5.3.2 Tillsynsverksamheten**

Vad gäller de specifika svårigheter som kan knytas till de olika miljöbrotten kan de till stor del kopplas till brister i samarbete mellan myndigheterna, och begränsningar av behörigheter och resurser.

En av de viktigaste faktorerna i tillsynsarbetet är samordningen mellan tillsynsmyndigheterna sinsemellan samt med miljöåklagare och polis. Detta är särskilt viktigt då miljöskador till sin natur är gränsöverskridande – en uppkommen skada är sällan helt begränsad inom kommungränserna. Hur viktigt en väl fungerande samordning är betonas i miljöbalkens förarbeten, där det klargörs att samverkan mellan myndigheterna är essentiellt för en effektiv och väl fungerande tillsyn. Detta innebär således att en icke fungerande samordning är en faktor som medför att tillsynsarbetet inte fungerar på ett tillfredställande sätt.

#### **5.3.2.1 Utökad anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheterna**

Det finns idag ingen formell skyldighet att anmäla överträdelser om den upptäckta överträdelserna inte faller inom tillsynsmyndighetens ansvarsområde. Istället ska myndigheten notifiera den behöriga tillsynsmyndigheten om en misstänkt överträdelse. En sådan anmälningsskyldighet borde utan problem kunna införas, antingen som en bisats till 26 kap 2 § MB eller i miljötillsynsförordningen. Jag ser inte heller något problem med att denna lösning kombineras med

notifieringssystemet, där åtalsanmälan skulle kunna skickas även till den behöriga tillsynsmyndigheten.

Förändringen skulle kunna innebära ett ökat krav på kompetens och resurser i tillsynsmyndigheten. Kompetens borde dock redan finnas inom myndigheten – för att kunna konstatera att en överträdelse har gjorts bör tillsynsmyndigheten redan vara på plats och ha kompetens nog att kunna konstatera att en överträdelse har gjorts. En nackdel är självklart att ökade anmälningar innebär ökad arbetsbelastning. Denna effekt är dock oundviklig oavsett vilken lösning som väljs för att minska mörkertalet av oanmälda miljöbrott. Förmodligen skulle en överlastning av systemet ske initialt – en misstanke om brott ska alltid anmälas till åtal utan vidare utredning från tillsynsmyndigheternas sida och skulle således ändå komma åklagare eller polis tillhanda.

Om en behörig tillsynsmyndighet är ense med den anmälände myndigheten om att åtal bör väckas, skulle den istället för att göra en ny åtalsanmälan kunna lämna en inläga till det ärende som redan pågår hos åklagaren. Den behöriga tillsynsmyndigheten borde också kunna agera sakkunnig, och meddela om ansökan bör anses vara ogrundad.

### **5.3.2.2 Uppdelning av tillsynsansvaret**

I samtalen med tillsynsmyndigheterna utkristalliseras två synsätt: att kommunen är bäst lämpad för att sköta tillsynen över de verksamheter som finns där samt att tillsynen i högre grad borde skötas av de centrala tillsynsmyndigheterna.

Flera nackdelar kan konstateras med gällande uppdelning av tillsynsansvaret. Kanske skulle lagstiftningen behöva ses över i den här aspekten. Vissa kommuner klarar inte av att bära ansvaret för tillsynen, då det ofta kräver stor sakkunnighet från miljöinspektörerna. Ofta är också miljötillsynen tätt sammanvävd med politiska beslut och avvägningar på kommunal nivå då tillsynsverksamheten ofta råder under en kommunal nämnd. Problem skulle till exempel kunna uppstå i en mindre kommun som har flera kommunala bolag. Det är i dessa situationer inte svårt att föreställa sig att jävsproblematik, till exempel i form av otillåten påverkan eller släktskapsjäv skulle kunna förekomma.

I uppsatsen beskrivs hur en verksamhet eller anläggning kan falla under två myndigheters tillsynsansvar, ofta i fall som rör miljöfarlig verksamhet där länsstyrelsen har tillsynsansvaret över tillståndspliktiga delar, men kommunen ansvar för de delar av verksamheten som omfattas av anmälningsplikt. De problem som kan uppstå på grund av bristande samverkan mellan tillsynsmyndigheterna eller på grund av att en myndighet inte till fullo uppfyller sitt tillsynsansvar kan vara så omfattande att det kan vara nödvändigt att se över uppdelningen av tillsynsansvaret, något som också förordas av Naturvårdsverket. Med hänsyn till vikten av en samlad

prövning borde det övervägas om bestämmelserna om ansvarsfördelning av den operativa tillsynen vad gäller miljöfarlig verksamhet ska ses över. En möjlig lösning skulle kunna vara att lagstiftaren fastslår att länsstyrelsen bär tillsynsansvaret över hela verksamheten så snart denna situation uppstår.

Som framkommer under samtalen med intervjupersonerna finns också nackdelar med detta. Vissa verksamheter kan kräva att två myndigheter genomför tillsynen och att lagstifta alltför strikt kan medföra att myndigheterna inte får tillräckligt utrymme för samspel och att ingen eller för liten hänsyn tas till förhållandena på orten. En mer grundlig översyn av organisationen och ansvarsfördelning av all tillsyn enligt miljöbalken borde göras innan ett beslut i frågan fattas.

Något som också återkommer i uppsatsen är det faktum att tillsynsmyndigheterna i stor utsträckning utövar kontroll över de verksamheter som redan är laglydiga och följer egenkontrollsystemet. En möjlig lösning på dessa problem skulle kunna vara en utökad nationell myndighetsamverkan på central nivå, för att informera om aktuell problematik, kommande verksamhetsplaner och ändringar av nationella regelverk. Skulle tillsynsarbetet flyttas över på en separat myndighet skulle kommunerna istället kunna ägna sig åt miljöarbete, information och rådgivning. Nackdelen med en sådan statlig organisation är att den lokalkännedom som de kommunala tillsynsmyndigheterna har idag kan komma att gå förlorad. Enligt min åsikt finns det fortfarande ett behov av både statlig och kommunal tillsyn då inspektörernas dubbla roller, som vägledande och myndighetsutövande, också bäddar för ett större förtroende för tillsynsmyndigheterna på lokal nivå.

### **5.3.2.3 Begränsad överlåtelse av tillsynsansvar**

Som tidigare har beskrivits sker delegation av tillsynsansvar mellan myndigheter vanligen mellan länsstyrelse och kommun. Hur denna överföring ska gå till är inte utförligt reglerat i lagstiftningen, något som kan leda till skillnader på regional nivå. Det finns inte heller någon reglering av vem inom respektive myndighet som är behörig att fatta beslut – beslut om att åtalsanmäla kan alltså fattas av det beslutande organet i kommunen, vanligen miljönämnden, eller av en miljöinspektör. Att anmälan görs är en förutsättning för att straffbestämmelserna ska få avsedd betydelse för efterlevnaden samt att miljöbalkskedjan ska ha förutsättningar att fungera. Om efterlevnaden kan förbättras kommer detta med stor sannolikhet också leda till bättre resultat för den obligatoriska skyldigheten att åtalsanmäla. Som betonas ovan ska överlåtelse av tillsynsansvar ska normalt avse grupper av verksamhet och inte enskilda tillsynsobjekt. Under intervjuerna med tillsynsmyndigheterna framkommer att denna ambition inte tillfullo tycks ha uppfyllts, delegation av vissa grupper av verksamheter sker visserligen men i vilken form detta görs tycks skilja sig mellan regioner i Sverige.

Något som dock inte behandlas i lagförarbeten är hur tillsynen över redan delegerade verksamheter bör hanteras. Även om tidigare överlåtelse har gjorts med stöd av då gällande rätt är det inte en garanti för att exempelvis kommunerna i respektive län har de resurser eller erforderlig kompetens för att tillgodose de krav som miljörätten uppställer idag. I Skåne har det därför under de senaste åren gjorts en översikt över sådana tillsynsobjekt för vilka tillsynen tidigare har överlämnats till kommunerna. Avsaknaden av närmare bestämmelser samt övergripande kontrollmekanismer och den problematik detta kan medföra i form av okvalificerade och varierande utredningar och anmälningsbeslut skulle kanske kunna avhjälpas genom en central reglering av frågan. En eventuell lösning på detta problem skulle vara att närmare reglera i vilken omfattning och under vilka omständigheter tillsynsansvaret kan överlåtas.

Att införa en reglering vilken behandlar kontinuerlig översikt av delegerat tillsynsansvar, samt gå ifrån de näst intill automatiska överlåtelse av tillsynsansvar som tidigare har gjorts skulle förändra anmälningsfrekvensen och innebära en säkerhet från andra överträdelser. Delegation kan vara ett sätt att stärka möjligheterna att genomdriva beslut och öka effektivitet i tillsynen. En fara vid delegation är hur en överföring ska gå till idag inte är reglerad. Eftersom processen är av mer informell karaktär kan det leda till skillnader på lokal nivå. Det borde därmed vara fördelaktigt att införa någon typ av kontrollmekanism för att kunna kontrollera att överlåtelse av tillsynsansvar sker på ett konsekvent och rättssäkert sätt.

## 5.4 Avslutande kommentar

Sedan miljöbalken trädde i kraft har antalet anmäla miljöbrott stadigt ökat. I mars konstaterade dock brottsförebyggande rådet att antalet åtalsanmälningar av miljöbrott sjönk under 2013 med 6 procent jämfört med året innan. BRÅ har tidigare slagit fast att en ökad kontroll från myndigheternas sida får ett direkt genomslag i statistiken. Ett sämre resultat torde därmed kunna kopplas till tillsynsmyndigheternas kontroll. Exakt vad som har orsakat detta trendbrott är omöjligt att fastställa utan en mer ingående utredning.

I uppsatsen ges förslag på några förbättringar rörande samordning och uppdelning av tillsynsansvaret, skärpning av reglerna gällande notifiering och delegering av tillsynsansvar, samt reformförslag kopplade till bagatellartade överträdelser. Klart står att underlåta att anmäla och andra begränsningar i tillsynsarbetet inte bara har betydelse för förbrytarna, som bieffekt uppstår också felaktigheter i statistiken vilket kan leda till fel prioriteringar och lagstiftningsbeslut. En annan aspekt att väga in i bedömningen är den ekonomiska; en aspekt av vikten att brott uppdragas är att de företag som följer kraven i miljöbalken drabbas av illojal konkurrens från företag som inte gör det. Detta urholkar förtroendet för miljölagstiftningen och rättsväsendet. I förlängningen kan det innebära att

andelen företag som faktiskt lägger resurser på att följa lagstiftningen minskar.

Självfallet arbetar alla myndigheter i grunden med samma lagstiftning och mot samma mål. Som framkommer är dock miljöbrottsbekämpningen fortfarande i ett uppbyggnadsskede. Även om inget undantag från anmälningsskyldigheten skulle införas vad gäller bagatellartade överträdelser, står det klart att det finns behov av en större samordning och ett i högre utsträckning lagreglerad informations- och resursutbyte. Genom att strömlinjeforma myndigheternas verksamhet och tillsynsarbete kan bättre resultat uppnås, i synnerhet vad gäller tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser till åtal. Arbetet med att se över tillsynsarbetet är ännu i sin linda, även om det bådär gott att det uppmärksammas i 2013 års proposition, samt i miljödepartementets och Naturvårdsverkets arbete. I ljuset av vad som har anförts ovan är det dock lätt att konstatera att det finns ett utrymme för förbättring.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

Avfallsförordningen (2011:927)

Artskyddsförordningen (2007:845)

Hälsoskyddslagen (1982:1080)

Kommunallagen (1991:900)

Naturvårdslagen (1964:822)

Miljöbalken (1998:808)

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Regeringsformen (1974:152)

Förordning (1998:900) om tillsyn enligt Miljöbalken.

Förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter

Förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter

Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Rådets förordning EG nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (CITES)

## Intervju med

Andrea Hjärne-Dalhammar, Miljöjurist, Malmö Kommun

Björn Berséus, Miljöchef Lunds kommun

Margareta Svenning, Länsjurist, Länsstyrelsen Skåne Län

Lena Åkesson, Miljöjurist, Helsingborgs kommun

# Offentligt tryck

## Lagförarbeten

Proposition 1994/95:23

Proposition 1997/98:45

Proposition 2002/03:54

Proposition 2005/06:182

Proposition 2013/14:39

## Utredningar och betänkanden

SOU 2004:37 - miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler

Kommittedirektiv 1999:109

## Böcker och artiklar

Darpö, J, Miljöbrott och åtalsrätt, *Fågelperspektiv på rättsordningen : vänbok till Staffan Westerlund.*, S. 215-247, 2002

Jareborg, N, *Allmän kriminalrätt*, Iustus, Uppsala, 2001

Karlmark, S, *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv* (3 uppl), Norstedts Juridik, Stockholm, 2009

Mahmoudi S, Rubenson, S, *Miljörättens grunder*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2004

**Notis:** Nytt från Öresund, ”Länsstyrelsen misstänker jäv vid tillsyn av stora industrier”, publicerat 2013-11-21

Svenning, C, *Metodboken: [samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling: klassiska och nya metoder i informationssamhället: källkritik på Internet*, (5 omarb uppl), Lorentz, Eslöv, 2003

Träskman, P O, *Miljöstraffrätten: miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010

Zetterberg, C, & Michanek, G, *Den svenska miljörätten* (2 uppl) Iustus Förlag, Uppsala, 2004



## **Rapporter och myndighetspublikationer**

Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott*, (2006:5), 2006

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen*, DS 2000:67, 2000

Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn [till 26 kap. miljöbalken, förordningen (1998:900) om tillsyn samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll], NFS 2001:3

Naturvårdsverket, *Operativ tillsyn – handbok för Tillsynsmyndigheten*, handbok, NFS 2001:4, Naturvårdsverket förlag, Stockholm 2001

Naturvårdsverket, Skrivelse 2013-03-14, ärendenr NV-05369-12

Naturvårdsverket, Tillsyn enligt miljöbalken, ärendenr NV-01466-12

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott: ett samarbetsprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål*, 2006 (2006:5)

Rikspolisstyrelsen, *Polismyndigheternas hantering av miljöbrott*, tillsynsrapport 2013:6, 2013

Åklagarmyndighetens årsredovisning 2013

## **Lagtextkommentarer**

Bjarne Karlsson, Kommentar till miljöbalken, Karnov, 2014-02-04

## **Beslut och direktiv**

JO 1988/89, s 378

JO 1988/89, s 420

JO 1990-2002

JO 4963-2002

JO 6281-2012

Kommittedirektiv 1999:109

SKR 1999/2000:22

## Elektroniska källor

Brottsförebyggande rådet. Miljöbrott. 2014.

<http://www.bra.se/bra/brott--statistik/miljobrott.html> (hämtad 2014-02-05)

Länsstyrelsen. Privatpersoner riskerar att begå artskyddsbrott. 2013.

<http://www.lansstyrelsen.se/varmland/Sv/nyheter/2013/Pages/privatpersoner-riskerar-bega-artskydds-brott.aspx> (hämtad 2014-05-14).

Naturvårdsverket. Skyldighet att anmäla upptäckta bristen. 2013.

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Tillsyn/Skyldighet-att-anmala-upptackta-brister/> (hämtad 2014-02-18)

Naturvårdsverket, Straff och miljöskattavgifter. 2013.

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Avgifter-och-skatter/Straff-och-miljosanktionsavgifter/> (hämtad 2014-05-16)

Naturvårdsverket, För 7 av 10 miljöfarliga verksamheter ligger tillsynen på kommunen. 2014.

<http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Nyhetsbrev/Tillsynsnytt/Artiklar-2012/For-7-av-10-miljofarliga-verksamheter-ligger-tillsynen-pa-kommunen/> (hämtad 2014-04-07)

Åklagarmyndigheten. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. 2014.

<http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-for-miljo--och-arbetsmiljomal/> (hämtad 2014-04-23)

Naturvårdsverket. Brott mot artskyddsförordningen. 2014.

<http://www.naturvardsverket.se/hb/Artskyddsförordningen/Tillsyn/Brott-och-straff/Brott-mot-artskyddsförordningen-ar-brott-mot-miljobalken/> (hämtad 2014-05-07)

Naturvårdsverket. Obehörig befattning med djur och växter. 2013

<http://www.naturvardsverket.se/hb/Artskyddsförordningen/Tillsyn/Brott-och-straff/Obehorig-befattning-med-djur-och-vaxter/> (hämtad 2014-05-07)

Naturvårdsverket. Skyldighet att anmäla upptäckta brister. 2013.

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Tillsyn/Skyldighet-att-anmala-upptackta-brister/> (hämtad 2014-05-16)

Regeringskansliet. Balkens syfte och mål. 2013

<http://www.regeringen.se/sb/d/15934/a/187193> (hämtad 2014-05-18)

# Rättsfallsförteckning

## **Mark- och miljödomstolen**

Östersunds Tingsrätt, Mål nr M 887-11

Nacka tingsrätt, Mål nr M 7081-12

## **Mark- och miljööverdomstolen**

MÖD 2003:83

## **Högsta domstolen**

NJA 2003 s 599

NJA 2012 s 281