



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Karl Grange

Tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet  
*Förhållandet till den straffrättsliga legalitetsprincipen*

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin för examen: Period 1 VT2019

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1	Bakgrund	5
1.2	Syfte och frågeställningar	5
1.3	Perspektiv och metod	6
1.4	Avgränsningar	7
1.5	Forskningsläge	9
1.6	Material	9
1.7	Disposition	10
1.8	Definitioner	11
<b>2</b>	<b>TILLSTÅND ATT BEDRIVA MILJÖFARLIG VERKSAMHET</b>	<b>14</b>
2.1	Historisk överblick	14
2.2	Miljöfarlig verksamhet	15
2.3	Tillståndets utformning	16
2.3.1	Tillståndsvillkor	17
2.3.1.1	Allmänna och särskilda villkor	17
2.3.1.2	Begränsningsvärden	18
2.3.2	Tillsyn	20
2.3.2.1	Verksamhetsutövarens egenkontroll	20
2.3.3	Tillståndsoverträdelser	21
2.4	Tillägg och reflektion	21
<b>3</b>	<b>TILLSTÅNDSSYSTEMETS STRAFFRÄTTSLIGA SIDA</b>	<b>23</b>
3.1	Bakgrund	23
3.2	Miljöstraffrättsliga klargöranden	23
3.2.1	Kriminaliseringsåtgärder	23
3.2.2	Rättsvårdande myndigheter	25
3.2.3	Aktivt handlande och underlåtenhet	26
3.2.4	Uppsåt och oaktsamhet	27
3.3	Miljöbrotten	28
3.3.1	Försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 § MB)	28
3.3.2	Otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 § MB)	30
3.3.3	Miljöbrott (29 kap. 1 § MB)	31
3.4	Tillägg och reflektion	32
<b>4</b>	<b>DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN</b>	<b>35</b>

<b>4.1 Allmänt om legalitetsprincipen</b>	<b>35</b>
<b>4.2 Legalitetsprincipens fyra regler</b>	<b>35</b>
4.2.1 Föreskriftskravet	36
4.2.2 Retroaktivitetsförbudet	36
4.2.3 Analogiförbudet	36
4.2.4 Obestämdhetsförbudet	37
<b>4.3 Legalitetsprincipen och blankettstraffbud</b>	<b>38</b>
<b>4.4 Tillägg och reflektion</b>	<b>39</b>
<b>5 VILLKORSSKRIVNING – EN GENOMGÅNG AV PRAXIS</b>	<b>41</b>
<b>5.1 Högsta domstolen</b>	<b>41</b>
5.1.1 NJA 2006 s. 188	41
5.1.2 NJA 2006 s. 310	41
5.1.3 NJA 2010 s. 516	42
<b>5.2 Miljööverdomstolen</b>	<b>43</b>
5.2.1 MÖD 2009:2	43
5.2.2 MÖD 2009:9	44
5.2.3 MÖD 2014:10	44
5.2.4 MÖD 2014:52	44
5.2.5 M 11046-16 (2017-09-19)	45
<b>5.3 Hovrätten</b>	<b>45</b>
5.3.1 B 375-14 (2015-12-07)	45
<b>5.4 Tillägg och reflektion</b>	<b>46</b>
<b>6 STRAFFRÄTTSLIG EFFEKTIVITET</b>	<b>48</b>
<b>6.1 Allmänprevention</b>	<b>48</b>
<b>6.2 Normkunskap</b>	<b>49</b>
<b>6.3 Sanktionssannolikhet</b>	<b>49</b>
<b>6.4 Tillägg och reflektion</b>	<b>49</b>
<b>7 RÄTTSSÄKERHET OCH PROGNOTISERBARHET</b>	<b>51</b>
<b>7.1 Verksamhetsutövare</b>	<b>51</b>
<b>7.2 Rättstillämpande myndigheter</b>	<b>52</b>
<b>8 LEGALITET OCH EFFEKTIVITET</b>	<b>54</b>
<b>9 AVSLUTANDE KOMMENTARER</b>	<b>55</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>57</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>61</b>



# Summary

Conducting environmentally hazardous business in Sweden generally requires the application and grant of a particular permit first. The permit in question aims to limit the harmful effects that the business may have on peoples' health or on the environment, and consists i.a. of criminally sanctioned conditions. Penal sanctions responding to violations of these conditions are provided in the 29<sup>th</sup> chapter of the Environmental Code. The permit for environmentally hazardous business constitutes a key tool in environmental law as well as environmental criminal law, and plays a crucial role in the struggle for a sustainable development.

When assessing the conditions that are to be incorporated into the permit, the Environmental Code's rules of consideration – which consist of generally held trade-offs between the environment and the economy – are paid primary interest. The permit is then adapted to the individuality of the business. Due to the status of the permit as a criminal statute (with severe penal sanctions in case of violation) additional requirements, originating from criminal law, are also imposed upon the configuration. A permit must thus be consistent with the criminal law's principle of legality. Unfortunately, shortcomings in this regard are relatively common.

Conditions in a permit that do not meet the requirements that the principle of legality imposes upon them risk giving rise to unsettling consequences for businesses as well as for authorities. These consequences concretize in individual and systematic deficiencies in legal certainty and forecastability, which in short means that businesses will find it harder to predict what conduct is permitted under the permit while authorities will find it harder to prosecute permit violations. In the long run, such a development may lead to a general decline in efficiency and legitimacy for the entire system, since legal certainty and forecastability corresponds with legal knowledge and the probability of prosecution. The problem is amplified by the fact that the entire environmental justice system already faces major challenges in terms of legality and efficiency.

# Sammanfattning

För att få bedriva miljöfarlig verksamhet krävs enligt huvudregeln att verksamhetsutövaren ansöker om och beviljas ett särskilt tillstånd. Tillståndet syftar till att begränsa verksamhetens skadliga påverkan på människors hälsa och miljö, och förenas vid tillståndsprövningen med straffrättsligt sanktionerade villkor. Straffsanktioneringen av tillstånds- och villkorsöverträdelser framgår av blankettstraffbud i miljöbalkens kapitel 29. Tillståndsplikten utgör ett centralt redskap inom miljö- och miljöstraffrätten, och spelar en betydelsefull roll inom kampen för en hållbar utveckling.

Vid tillståndsprövningen beaktas främst miljöbalkens hänsynsregler, som utgör allmänt hållna avvägningar mellan miljö och ekonomi. Tillståndet anpassas därvid utefter den enskilda verksamhetens unika förutsättningar. På grund av tillståndets status som straffbud, med hot om stränga påföljder vid överträdelser, ställs även krav på att utformningen måste uppfylla vissa straffrättsliga grundförutsättningar. Ett tillstånd måste således vara förenligt med den straffrättsliga legalitetsprincipen. Dessvärre är bristfällighet i detta avseende relativt vanligt förekommande.

Tillståndsvillkor som inte uppfyller grundläggande krav på legalitet riskerar att ge upphov till oroväckande följder för verksamhetsutövare såväl som för rättstillämpande myndigheter. Följderna tar sig uttryck i individuella och systematiska brister i s.k. rättssäkerhet och prognostiserbarhet, vilket i korthet innebär att verksamhetsutövare får svårare att förutse vilka verksamhetsåtgärder som är tillåtna samtidigt som rättstillämpande myndigheter får svårare att beivra tillståndsöverträdelser. I förlängningen riskerar en sådan trend att leda till en generell nedgång i effektivitet och legitimitet för hela systemet, eftersom rättssäkerhet och prognostiserbarhet även korresponderar med nivån av normkunskap och sanktionssannolikhet. Problematiken förstärks även av det faktum att miljöstraffrättsväsendet redan möter stora utmaningar vad gäller legalitet och effektivitet.

# Förord

Uppsatsskrivningen har varit som en resa i dålig framförhållning. Jag har aldrig tidigare haft så höga toppar och djupa dalar av omväxlande stress och lugn, åtminstone inte under en och samma termin. Men till sist blev den ändå färdig. Inte en minut för tidigt (bokstavligt talat). Och nu är det alltså dags för de sedvanliga tacken.

Med risk för att framstå som förmäten vill jag ändå påstå att jag inte har så många att tacka för – ibland ytterst tveksamma – akademiska prestationer under juristprogrammets gång. Risken finns t.o.m. att vissa hade känt sig förorättade om jag påtvingade dem sådant tack. Jag vill dock tacka min fantastiska flickvän, som under hela uppsatsperioden obarmhärtigt påmint mig om att jag faktiskt måste skriva för att bli färdig. Tack, Erica. Och när jag ändå är igång – stort tack för alla de gånger (två eller tre tillfällen, minst!) som jag fått väcka dig mitt i natten, någon enstaka timme innan deadline för uppsatsinlämning, för att få hjälp med att skriva ihop en källförteckning. Jag vet inte hur du har stått ut med mig under hela den här tiden, men jag är evigt tacksam för att du gjort det.

Jag vill även tacka chefsåklagare Kristina Falk Strand vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, som bidragit med ett intressant uppsatsämne och uppsatsmaterial därtill.

Vad gäller det studiesociala finns desto fler personer som jag vill tacka. Tack alla, för att ni gjort Lund oförglömligt. Vi ses i vuxenvärlden!

Riksgränsen, 24 maj 2019.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Dir.	Kommittédirektiv
f.	Och följande sida
ff.	Och följande sidor
HD	Högsta domstolen
jfr.	Jämför
kap.	Kapitel
MB	Miljöbalk (1998:808)
MPF	Miljöprövningsförordningen (2013:251)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NFS	Naturvårdsverkets författningssamling
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
p.	Punkt
REMA	Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål
RF	Regeringsformen (1974:152)
s.	Sidan
Skr.	Skrivelse
SOM	Samhälle Opinion Medier
SOU	Statens offentliga utredningar
SSF	Strålskyddsförordningen



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Människans påverkan på klimat och miljö har kommit att utgöra en av vår tids mest ödesmättade frågor. Frågan handlar i grunden om att åstadkomma en hållbar kompromiss mellan miljöhänsyn och andra samhällsintressen. Reningsverk, energianläggningar och täkter – för att inte tala om större industrier, flygplatser och dylikt – utgör alla exempel på verksamheter som kan orsaka stor olägenhet eller skada för miljön. I de enskilda fallen anses verksamheterna emellertid medföra sådan samhällsnytta att näringen i praktiken prioriteras över miljön. Med en övergripande term kallas sådana verksamheter för *miljöfarliga verksamheter*.<sup>1</sup>

Liksom namnet ger antydning om så leder miljöfarlig verksamhet dessvärre inte alltid till positivt utfall. Bland de mer mediala av miljöskandaler återfinns Skanskas förgiftning av Hallandsåsen samt BT Kemis förödande verksamhet i Teckomatorp. I båda fallen fick den miljöfarliga verksamheten långtgående konsekvenser för miljö och samhälle även många år efter att verksamhetsdriften upphört.<sup>2</sup> Av miljöskyddsskäl följer därför att den som ansvarar för en miljöfarlig verksamhet måste ansöka om och beviljas ett särskilt tillstånd innan verksamheten ifråga får påbörjas.<sup>3</sup> Tillståndet utgör inte enbart en miljörättslig formalitet utan är i högsta grad ett kraftfullt miljöpolitiskt styrmedel, med en rättskraft som innefattar såväl miljörättslig som straffrättslig ansvarsfrihet. Baksidan av upplägget är att överträdelser av nämnda tillstånd kan få allvarliga administrativa och straffrättsliga konsekvenser för verksamhetsutövare – ytterst med fängelse som rättsföljd.<sup>4</sup> Av detta följer även att tillstånd inte enbart kan utformas mot bakgrund av miljörättsliga överväganden, utan dessutom måste tillgodose straffrättens – *miljöstraffrättens* – krav i sammanhanget.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Blickfånget för denna uppsats ligger på det tillstånd som verksamhetsutövare för miljöfarliga verksamheter måste ansöka om och beviljas innan verksamheten ifråga får påbörjas. Ambitionen är att redogöra för tillståndets funktion och betydelse för verksamhetsutövare respektive rättstillämpande myndigheter (tillståndsmyndigheter, tillsynsmyndigheter samt rättsvårdande myndigheter). Syftet är att undersöka och förstå hur tillståndets utformning i legalitetshänseende kan vara avgörande för nämnda

---

<sup>1</sup> 9 kap. 1 § MB

<sup>2</sup> Se exempelvis Furusjö (2015), ”Tunnelskandalen på 30 sekunder” och Gravlund (2018), ”Snart färdigsanerat på BT Kemi-området i Teckomatorp”

<sup>3</sup> 9 kap. 6 § MB

<sup>4</sup> 29 kap. 4 § första stycket MB

aktörers möjligheter att fullgöra sina åtaganden, samt vad bristande legalitet kan få för potentiellt skadliga konsekvenser. Ämnet fångar upp frågor om rättssäkerhet och prognostiserbarhet såväl som mer allmänna frågor om straffrättslig effektivitet och hållbar utveckling.

Syftet med uppsatsen uppnås genom besvarandet av följande frågeställningar:

1. Hur ser gällande rätt ut beträffande tillstånd till miljöfarlig verksamhet,
  - a. ur ett miljörättsligt perspektiv?
  - b. ur ett straffrättsligt perspektiv?
2. Vilka är de primära hänsynen vid utformningen av ett tillstånd?
3. Hur är legalitetsprincipen relevant för tillståndsutformningen?
4. Vilka konsekvenser riskerar tillämpningen av ett tillstånd som brister i legalitet att få för verksamhetsutövare och rättstillämpande myndigheter?
5. Finns det något samband mellan straffrättslig effektivitet och rättssäkerhet respektive prognostiserbarhet?

För att på ett tillfredsställande sätt kunna besvara dessa frågeställningar fordras även ett ställningstagande till den grundläggande frågan om vad den straffrättsliga legalitetsprincipen egentligen innebär.

## 1.3 Perspektiv och metod

Frågan om vilken metod som lämpar sig bäst för en viss uppsats besvaras enklast med hjälp av dess ansats – uppsatsens syfte och frågeställningar. Ansatsen styr fokusområdet och är helt avgörande för arbetssättet. I denna uppsats avser jag undersöka och analysera gällande rätt, mot bakgrund av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Legalitetsprincipen utgör på så vis det perspektiv utifrån vilket jag betraktar och utvärderar mitt resultat. Metoden är det verktyg jag använder för att åstadkomma nämnda resultat.

I den här uppsatsen har jag låtit sammanfatta legalitetsprincipens positiva effekter under två begrepp: rättssäkerhet respektive prognostiserbarhet. Med rättssäkerhet åsyftar jag de positiva effekter som den enskilde verksamhetsutövaren åtnjuter vid en korrekt tillämpning av legalitetsprincipen. Med prognostiserbarhet åsyftar jag de positiva effekter som rättstillämpande myndigheter åtnjuter vid en korrekt tillämpning av legalitetsprincipen. Modellen för denna begreppsindelning har varit Dan Frändes indelning av den moderna legalitetsprincipen i två önskvärdheter: subjektiv förutsebarhet respektive objektiv prognostiserbarhet.<sup>5</sup> Med förstnämnda avser Frände gemene mans möjligheter att kunna förutse samhällets straffrättsliga reaktioner på en viss handling (dvs. ”rättssäkerhet” i klassisk bemärkelse). Med sistnämnda avser han existensen av objektiva möjligheter för de juridiskt skolade att göra i hög grad pålitliga prognoser

---

<sup>5</sup> Frände (1989), s. 161

beträffande straffrättsystemets inställning till konkreta gärningar.<sup>6</sup> Kortfattat kan sägas att rättssäkerhet och prognostiserbarhet (i denna uppsats) utgör två sidor av samma mynt. Skillnaden dem emellan är att hänföra till vem som gynnas av legalitetsprincipen. Med hjälp av dessa begrepp reflekterar jag kring hur tillståndets utformning påverkar såväl verksamhetsutövare som rättstillämpande myndigheter. Tillsammans betecknas begreppen som *legalitet*.

En stor del av arbetet med uppsatsen har bestått i att utröna innehållet i gällande rätt. I den utsträckning gällande rätt eftersträvats har jag använt mig av den s.k. juridiska metoden, även kallad *den rättsdogmatiska metoden*. Terminologin såväl som innebörden hos denna metod är omtvistad och svaret avhängigt vem som frågas. Trots avsaknaden av en entydig definition finns emellertid viss konsensus vad beträffar metodens användningsområde – att utröna innehållet i gällande rätt.<sup>7</sup> För att undvika onödiga terminologiska komplikationer sällar jag mig härmed till Claes Sandgrens uttryckliga definition av metoden. Med detta avses att den juridiska metoden, utöver nämnda användningsområde, definieras utifrån sitt strikta förhållningssätt till rättskällevärdet (lag, förarbeten, praxis och doktrin). Därutöver inbegrips i metoden att behärska juridisk argumentation, begreppsbyggnad och systematik samt att kunna föra en förnuftsgrundad argumentationslinje med utgångspunkt i rättskällevärdet.<sup>8</sup> Dessa hänsyn legat till grund för en stor del av min framställning.

## 1.4 Avgränsningar

Enligt huvudregeln ska ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av Mark- och miljödomstolen (s.k. A-verksamheter). Jag har emellertid valt att avgränsa uppsatsen till att enbart omfatta sådan miljöfarlig verksamhet vars tillståndsprövning delegerats till länsstyrelser med stöd av 9 kap. 8 § MB (s.k. B-verksamheter).<sup>9</sup> Anledningen till detta är att delegering av normgivningskompetens till länsstyrelser medför särskilda tänkbarheter i legalitetshänseende.<sup>10</sup> Exempel på verksamheter som tillståndsprövas av länsstyrelser är reningsverk, energianläggningar och täkter.<sup>11</sup>

Vad avser tillståndets potentiella straffrättsliga konsekvenser har jag valt att fokusera på tre olika brottsrubriceringar, i följande (”kronologiska”) ordning:

1. försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 § MB),
2. otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 § MB) samt
3. miljöbrott (29 kap. 1 § MB).

---

<sup>6</sup> Frände (1989), s. 165

<sup>7</sup> Sandgren (del I), s. 728

<sup>8</sup> Sandgren (del I), s. 727

<sup>9</sup> 1 kap. 6 § MPF

<sup>10</sup> Se avsnitt 3.2.1

<sup>11</sup> <<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/foretag/miljo/miljofarlig-verksamhet.html>>

Anledningen till denna avgränsning är att jag gjort bedömningen att dessa är de brott för vars orsak och utredning tillståndets utformning främst kan vara verkligt avgörande. Dessutom illustrerar dessa brott även tre olika typer av brottslighet som kan förekomma i samband med tillståndsprocessen. Som *försvårande av miljökontroll* bestraffas sådana fall där verksamhetsutövaren lämnar oriktiga uppgifter som har betydelse för tillståndsprövningen. *Otillåten miljöverksamhet* innefattar vidtagandet av åtgärder utan tillstånd såväl som överträdelse av ett eller flera villkor i tillståndet. Slutligen kan för *miljöbrott* dömas den som, på grund av viss överträdelse av villkor i tillståndet, orsakar att skada eller olägenhet uppkommer i mark eller miljö. I sammanhanget redogör jag översiktligt för vissa miljöstraffrättsliga grundförutsättningar. Påföljdsdelen – innefattande miljöstraffsavgifter, företagsbot samt andra potentiella sanktioner och straff – faller emellertid utanför uppsatsens omfång, såväl som verksamhetsutövarens ansvar för avhjälpande av miljöskada. Följdriktigt tar jag mig inte heller an frågor rörande det straffrättsliga företagaransvaret eller straffansvar för juridiska personer.

Miljöstraffrätten är ett rättsområde som förändrats mycket de senaste åren. Av denna anledning har jag i möjligaste mån inte inkluderat sådant material som hänför sig till miljöskyddslagen eller äldre lagstiftning, annat än av rättshistoriska skäl. Uppsatsen behandlar inte sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, Sveriges klimatlag (2017:720) eller andra speciallagar.<sup>12</sup> Samtlig miljöstrafflagstiftning som uppsatsen tar sikte på återfinns i miljöbalken eller i avhängiga förordningar. Många av miljöbalkens miljöstraffrättsliga föreskrifter har dock sin grund i EU-rätten. Inte minst gäller detta på området för tillstånd till miljöfarlig verksamhet, som till stor del bygger på de s.k. IED- (tidigare IPPC) och MKB-direktiven samt REACH-förordningen. Jag har valt att inte inkludera EU-rätt i den här uppsatsen, då jag anser att uppsatsens frågeställningar saknar svar inom EU-rätten. Dessutom har jag dragit slutsatsen att tillståndsföreteelsen och dess förhållande till den straffrättsliga legalitetsprincipen i slutändan är en nationell angelägenhet (även om EU-domstolen i teorin har tolkningsföreträde i vissa avseenden). Jag kommer emellertid i kontakt med EU-rätten i samband med redogörelsen för blankettstraffbud, eftersom de många EU-förordningarna spelar en så central roll i detta hänseende att de omöjligen kan utelämnas helt och hållet.

Avslutningsvis, miljöstraffrätten är en produkt av miljö rätt och straffrätt. Detta är emellertid en i huvudsak straffrättslig framställning, vilket har fått till följd att jag fokuserat mer på de straffrättsliga frågorna och mindre på de miljörättsliga (även om sådana också förekommer). Vissa miljörättsliga aspekter har jag därför valt att utelämnas helt eller bara berört i korthet. Avsikten är att uppsatsen ska läsas med detta i åtanke.

---

<sup>12</sup> 16 kap. 2 c § MB

## 1.5 Forskningsläge

Miljöstraffrätten är ett ungt och i vissa avseenden ännu outforskat rättsområde. I början av 2000-talet saknades i princip vetenskapliga studier som direkt tog sikte på den svenska miljöstraffrätten.<sup>13</sup> Än idag återstår mycket att önska ifråga om utbudet av miljöstraffrättsliga studier – inte minst vad gäller sådana som tar sikte på tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Personligen har jag inte funnit ett enstaka verk som, annat än i förbigående, utvärderar den straffrättsliga sidan av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Min förhoppning är därför att denna framställning ska kunna täppa till en liten lucka i doktrin, och därigenom tillföra något till debatten om miljön.

En stor del av informationen i uppsatsen hänför sig till åren 2009 och 2010. En förvånansvärt hög andel relevanta rättsfall och tongivande doktrin verkar ha producerats just dessa år. Varför detta kommer sig kan jag tyvärr inte svara på. Eventuellt kan det korrelera med uppdateringen av miljöbalkens sanktionssystem, som genomfördes år 2007,<sup>14</sup> men detta är inte mer än ett oprövat antagande. Jag nöjer mig med att konstatera att de i min mening mest centrala verken på området producerades för ungefär ett decennium sedan, inom något år från varandra. Bland dessa förekommer tre stora opus: *Miljörätt ur ett straffrättsligt perspektiv* (Karlmark), *Miljöstraffrätten – Miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder* (Träskman) samt *Rätt tillstånd till miljön* (Darpö). Även många centrala rättsfall verkar ha genererats under dessa år, inte minst hos Mark- och miljööverdomstolen.

Miljöstraffrättslig forskning har även publicerats i diverse statliga rapporter. År 1997 – när forskning inom miljöstraffrätten praktiskt taget saknades – fick BRÅ i uppdrag av regeringen att utveckla forskningen inom ekonomisk brottslighet vid högskolor och universitet (ett uppdrag som uttryckligen omfattade miljöbrott).<sup>15</sup> BRÅ kom på så vis att ge ut en serie rapporter, baserade på akademisk forskning, med anknytning till miljöstraffrätten. Merparten av studierna är dock daterade kring sekelskiftet, varför innehållet i viss mån är obsolet idag.

Därutöver förekommer material av varierande forskningsvärde i förarbeten, lagkommentarer och publikationer i olika juridiska tidskrifter.

## 1.6 Material

Utgångspunkten för denna framställning har varit det material som angivits ovan. Följden av detta har blivit att min beskrivning av gällande rätt utifrån doktrin (och praxis, i viss mån), är cirka 10 år gammal i somliga avseenden. I ett försök att kompensera för denna tioåriga parentes i tiden har jag i möjligaste mån inkluderat nyare källor, framförallt rättsfall, i uppsatsen.

---

<sup>13</sup> BRÅ 2002:10, s. 10

<sup>14</sup> Prop. 2005/06:182, s. 1

<sup>15</sup> BRÅ 2001:17, s. 5

Slutsatsen jag dragit är emellertid den att rättsområdet inte förändrats nämnvärt under de senaste 10 åren. Bland de äldre källorna jag använt mig av förekommer *Miljöskyddslagen, handbok i miljö rätt* (Bjällås och Rahm). Av hänsyn till att miljöstraffrätten förändrats väsentligt sedan boken skrevs – miljöbalken var inte ens i kraft vid denna tid – så har jag använt verket med försiktighet och endast i utvalda partier. Boken har dock varit behändig vad avser definitionerna av olika typer av tillståndsvillkor, som synes vara aktuella än. Jag har åtminstone inte funnit några moderna källor som beskriver villkorstyperna bättre. Informationen från boken kompletteras med samstämmig information från modern praxis.

Rättsfallen jag använt mig av i framställningen härrör i första hand från Högsta domstolen och Mark- och miljödomstolen. Jag har dock även använt mig av ett specifikt hovrättsfall (Mål nr B 1375-14 vid Hovrätten för Nedre Norrland, meddelat 2015-12-07). Rättsfallet visar enligt mig på ett utfall i legalitetshänseende som bör reflekteras kring, varför jag i framställningen återkommer till rättsfallet flera gånger om. Förstasidan från det i rättsfallet aktuella tillståndet finns även inkluderat som Bilaga 1, delvis för att visa läsaren hur ett tillstånd kan se ut i praktiken.

Vad beträffar redogörelser i framställningen för renodlat straffrättsliga företeelser har jag i stor utsträckning använt mig av verk från författare såsom Jareborg, Asp, Ulväng och andra vedertagna auktoriteter på området. Information om legalitetsprincipen härstammar i hög grad från Frändes verk *Den straffrättsliga legalitetsprincipen*. Det faktum att verken ifråga ofta har några år på nacken saknar i sammanhanget betydelse, då rättsläget praktiskt taget är detsamma idag som vid tidpunkten då de respektive verken utgavs.

I den mån ämnets natur krävt stöd av andra discipliner eller gällande rätt inte direkt eftersträvats så har jag även använt mig av empiriskt material, d.v.s. sådant material som inte primärt används för att utröna gällande rätt. Exempel på sådant material är statistik, massmediematerial, underrättspraxis och information från myndighetshemsidor.<sup>16</sup>

## 1.7 Disposition

Framställningen inleds med en redogörelse för tillståndssystemets historiska framväxt och dess nutida utformning, med avstamp i miljöskyddslagen. Uppsatsens andra avsnitt syftar till att ge läsaren en helhetsbild av tillståndsföreteelsen samt till att redogöra för ämnets miljörettsliga aspekter. I det tredje avsnittet lyfts tillståndets straffrättsliga sida fram, tillsammans med de tre miljöbrott som omger tillståndprocessen. I det fjärde avsnittet följer en redogörelse för den straffrättsliga legalitetsprincipen och dess ställning i svensk rätt, med fokus på anknytningen till tillståndets utformning. Det femte avsnittet utgörs av en genomgång av relevant praxis, vari frågan om villkorsskrivning i olika avseenden ställts på sin spets. Det

---

<sup>16</sup> Sandgren (del II), s. 1040ff.

sjätte och sista avsnittet innan analysen tar vid behandlar kortfattat de nödvändiga förutsättningarna för straffrättslig effektivitet.

Genom de ovan nämnda avsnitten avser jag besvara uppsatsens tre första frågeställningar samt skapa förutsättningar för att sedermera kunna besvara de två kvarvarande frågeställningarna. I slutet av respektive avsnitt reflekterar jag kring den information som framkommit och tillägger sådant jag anser tänkvärt, under rubriken ”Tillägg och reflektion”. Det förekommer även att jag introducerar nya fakta här. Syftet med dessa instick är att förtydliga hur de deskriptiva avsnitten hänger ihop med varandra, samt att utgöra en ventil för mina tankar. Jag har valt att tillämpa detta upplägg för att på så vis kunna presentera viktig information inför de kommande avsnitten i anslutning till de relevanta avsnitten – medan läsaren ännu har rättsläget färskt i minnet.

Efter avsnitt sex, det sista deskriptiva avsnittet, följer uppsatsens analytiska partier. Här väger jag uppsatsens sex första avsnitt mot varandra för att därigenom kunna besvara uppsatsens fjärde och femte frågeställning. Framställningen avrundas genom några korta avslutande kommentarer.

## 1.8 Definitioner

För att underlätta för läsaren följer här en lista över begrepp som används (mer eller mindre) regelbundet i uppsatsen, tillsammans med en redogörelse för begreppet.

### Verksamhetsutövare

Med verksamhetsutövare åsyftas den som är ytterst ansvarig för en viss verksamhet, tillika den som är skyldig att ansöka om tillstånd. Tillståndshavare och verksamhetsutövare är synonymt i denna uppsats. I praktiken är ansvarsbestämningen för en verksamhet mycket invecklad. Ansvars- och påföljdsbestämning faller emellertid utanför uppsatsens fokusområde, varför jag istället utgår från att verksamhetsutövaren är en individualiserad fysisk person.

### Rättstillämpande myndigheter

Begreppet rättstillämpande myndigheter avser typiskt sett tillsynsmyndigheterna på miljöområdet samt polis- och åklagarmyndigheten.<sup>17</sup> Jag har dock valt att låta begreppet omfatta även tillståndsprövande myndigheter. Följaktligen omsluter begreppet samtliga för denna uppsats berörda myndigheter.

### Tillståndsmyndigheter

---

<sup>17</sup> BRÅ 2002:10, s. 20

Med tillståndsmyndighet avses den myndighet som utför tillståndsprövningen vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. För B-verksamheter är länsstyrelsen tillståndsmyndighet.<sup>18</sup>

#### Tillsynsmyndigheter

I miljöbalken avses härmed länsstyrelsen, kommunerna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, försvarsinspektören för hälsa och miljö samt andra statliga myndigheter.<sup>19</sup> I den här uppsatsen använder mig av samma beteckning.

#### Rättsvårdande myndigheter

Med detta begrepp avser jag polis- och åklagarmyndigheten samt domstolarna.

#### Legalitet

Med legalitet avses såväl rättssäkerhet som prognostiserbarhet. Begreppen speglar varandra och utgör på så vis två sidor av samma mynt, det förra från verksamhetsutövares- och det senare från myndighetsperspektiv.

#### Rättssäkerhet

Med rättssäkerhet avser jag de positiva effekter som den enskilde verksamhetsutövaren åtnjuter vid en korrekt tillämpning av legalitetsprincipen. Detta innefattar inte minst rätten att slippa godtyckliga ingripanden i verksamheten från rättstillämpande myndigheter samt att kunna förutse den potentiella straffbarheten hos handlingar som vidtas inom ramen för verksamheten.

#### Prognostiserbarhet

Med prognostiserbarhet avser jag de positiva effekter som rättstillämpande myndigheter åtnjuter vid en korrekt tillämpning av legalitetsprincipen. Detta innefattar inte minst följer möjligheten att med precision kunna utläsa de potentiella straffrättsliga konsekvenserna av verksamhetsutövares gärningar.

#### Tillstånd

Begreppet ”tillstånd” kan definieras som klartecken från en myndighets sida att utföra någonting som har anmälts till myndigheten. Med denna definition faller emellertid ett antal beslut enligt miljöbalken in under tillståndsbegreppet (exempelvis godkännande, dispens och auktorisation).<sup>20</sup> I denna uppsats avses med begreppet enbart tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § MB (med hänvisning till 9 kap. 8 § MB).

#### Villkor

Begreppet ”villkor” används frekvent i miljöbalken. Vad som därmed avses är dock inte alltid självklart, eftersom termen saknar ett enhetligt innehåll. Särskilt i straffrättsliga sammanhang är det viktigt att begreppet behåller en vid innebörd och inte tolkas för snävt, eftersom det annars skulle kunna leda

---

<sup>18</sup> 1 kap. 6 § MPF

<sup>19</sup> 26 kap. 3 § MB

<sup>20</sup> Zeteo lagkommentar, 22 kap. 25 §, se förklaring till fotnot 2



till att gärningar som är att likställa med överträdelser av ”villkor” av semantiska skäl blir straffria.<sup>21</sup> För denna uppsats vidkommande innebär villkor de bestämmelser i ett tillstånd som till funktion och syfte är eller bör likställas med villkor. Detta även om det är fråga om bestämmelser som rubricerats på annat sätt.

#### Blankettstraffbud

Med blankettstraffbud avses en straffbestämmelse som hänvisar till en annan norm, vari det straffbelagda området framgår. För att förstå vilket agerande som kriminaliseras krävs således att man läser blankettstraffbudet jämte normen vartill blankettstraffbudet hänvisar (läs mer under avsnitt 3.2). I den här uppsatsen använder jag mig av begreppet ”sekundär norm” för att beteckna normen vartill blankettstraffbudet hänvisar.

---

<sup>21</sup> Träskman (2010), s. 174

# 2 Tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet

## 2.1 Historisk överblick

Innan miljöbalken trädde i kraft utgjorde miljöskyddslagen (1969:387) det samlade regelverket till skydd för den yttre miljön. Miljöskyddslagen omnämns som den första svenska samlade miljöskyddslagstiftningen, och ersatte vid sin tillkomst en mängd tidigare spridda miljöskyddslagar.<sup>22</sup> Lagen föranleddes av en allt striktare syn på brott mot miljön, och kom att medföra utökad tillstånds- och tillsynsplikt för miljöfarlig verksamhet. Tillståndsföreteelsen, som hade förekommit i begränsad utsträckning ända sedan 1940-talet, utsträcktes genom miljöskyddslagen till att omfatta alls slags miljöstörande verksamhet.<sup>23</sup> Tanken var att lagen på så vis skulle kunna utgöra ett medel för att komma till rätta med de stora problem som det moderna samhället orsakade den yttre miljön.<sup>24</sup> Utgångspunkten för lagen var att störningar och föroreningar skulle motverkas i den utsträckning det var praktiskt och ekonomiskt möjligt. Prövningen av tillstånd skulle enligt huvudregeln utföras av koncessionsnämnden för miljöskydd, och undantagsvis av Kungl. Maj:t (då väsentliga allmänna intressen berördes).<sup>25</sup> Syftet med miljöskyddslagen var i grunden att åstadkomma ett starkare straffrättsligt skydd för den yttre miljön.<sup>26</sup>

Miljöskyddslagens sanktionssystem bestod av administrativa såväl som straffrättsliga påföljder. De administrativa sanktionerna syftade till att uppnå rättelse, medan de straffrättsliga ansågs fylla en avskräckande funktion. Tanken med systemet var att de straffrättsliga sanktionerna skulle aktualiseras först vid ohörsamhet gentemot myndighet, istället för att vara betingade av om överträdelsen medfört skada för den yttre miljön.<sup>27</sup> Konsekvensen blev att överträdelser av miljöskyddslagen inte direkt bestraffades, vid mindre än att det kunde påvisas att också enskild eller allmän rätt kränkts.<sup>28</sup> Miljöskyddslagen fick på så vis en ganska tandlös utformning, vilket kritiserades av Miljöskyddsutredningen i SOU 1978:80. Utredningen kunde konstatera att straffbestämmelserna mycket sällan aktualiserades, och att de stadgade påföljderna var tämligen harmlösa. Enligt statistik från Naturvårdsverket förekom under åren 1969 till 1977 inte mer än 15 fällande domar samt två frikännande domar i miljöbrottmål, och påföljden bestämdes i samtliga fall till (ofta anstötligt låga) dagsböter.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Bjällås & Rahm (1996), s. 9

<sup>23</sup> Darpö (2010), s. 7

<sup>24</sup> Prop. 1969:28 s. 181

<sup>25</sup> Prop. 1969:28 s. 1

<sup>26</sup> BRÅ 2002:10, s. 15

<sup>27</sup> SOU 1978:80 s. 77f.

<sup>28</sup> MÖD 2009:2, se ”Den hittillsvarande användningen av riktvärden”

<sup>29</sup> SOU 1978:80 s. 80

Miljöskyddsutredningen framhöll även att upptäckta tillståndsöverträdelser inte alltid polisanmälades av tillsynsmyndigheter, bl.a. med hänvisning till bevissvårigheter.<sup>30</sup> Tillstånden var ofta utformade på ett sådant sätt att det svårigen kunde avgöras ifall en överträdelse begåtts, samtidigt som den för straffbarhet villkorade förutsättningen att gärningen måste kränka allmän eller enskild rätt (det s.k. *kränkingsrekvisitet* i lagens 45 §) gjorde bedömningen än svårare.<sup>31</sup> Utredningen visade att verksamhetsutövare närmast rutinmässigt kunde bryta mot villkor i tillståndet, utan att behöva riskera några kännbara konsekvenser från rättssamhället. Vinningarna av miljöbrott kunde vara stora samtidigt som dagsböterna – i de enstaka fall straff överhuvudtaget utdömdes – ansågs vara ett billigt pris att betala.<sup>32</sup> Mot bakgrund av vad som uppdragats beslutades att miljöskyddslagen skulle reformeras i vissa straffrättsliga avseenden. Reformen, som skedde genom prop. 1980/81:92, kom att innebära höjningar av straffmaximum, ett fullständigt slopande av kränkingsrekvisitet (vilket fick till följd att tillståndsöverträdelser blev direkt straffsanktionerade) samt införandet av en skyldighet för tillsynsmyndigheter att utreda och anmäla misstankar om bl.a. tillståndsöverträdelser till polisen.<sup>33</sup>

## 2.2 Miljöfarlig verksamhet

*”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.”*<sup>34</sup>

Miljöbalken (1998:808) trädde i kraft år 1999, efter en långvarig översyn av lagstiftningen på området. Redan ett decennium tidigare fick den s.k. Miljöskyddskommittén i uppgift att utreda förutsättningarna för att införa en breddad, samordnad och skärpt miljöskyddslagstiftning. Efter otaliga vändor med betänkanden, utredningar och propositioner antogs slutligen prop. 1997/98:45 av riksdagen. I och med miljöbalkens ikraftträdande upphörde 15 tidigare miljölagar att gälla, däribland miljöskyddslagen (vars merpart inkorporerades i balken). I samband med detta överfördes även samtliga av Sveriges miljöbrottsbestämmelser till miljöbalkens kapitel 29.<sup>35</sup>

Miljöbalkens övergripande syfte framgår tydligt av dess inledande paragraf. Mer konkret syftar dock merparten av balkens bestämmelser till att reglera olika typer av miljöfarlig verksamhet, med hjälp av såväl administrativa

---

<sup>30</sup> SOU 1978:80 s. 79

<sup>31</sup> Prop. 1980/81:92 s. 50

<sup>32</sup> MÖD 2009:2, se ”Den hittillsvarande användningen av riktvärden”

<sup>33</sup> Prop. 1980/81:92 s. 77-79

<sup>34</sup> 1 kap. 1 § MB

<sup>35</sup> BRÅ 2002:10, s. 16

som straffrättsliga medel. Tillståndsföreteelsen utgör en central del av denna reglering och är ett viktigt redskap för förverkligandet av miljöbalkens målsättningar. Tanken är att ett tillstånd ska förenas med de villkor som i varje specifikt fall krävs för att hindra den miljöfarliga verksamheten från att orsaka skada eller olägenhet för människa och miljö. Tillståndet och villkoren fyller därigenom också funktionen av att precisera på vilket sätt miljöfarliga verksamheter i förlängningen kan vara med och bidra till en hållbar utveckling.<sup>36</sup> Vid tillståndsprövningen beaktas särskilt miljöbalkens allmänna hänsynsregler (kapitel 2).<sup>37</sup> Dessa avvägningsregler utgör ryggraden i miljöskyddslagstiftningen och är avsedda att ges genomslagskraft i samtliga beslut som fattas på området.<sup>38</sup>

Med miljöfarlig verksamhet avses utsläpp till mark eller vatten såväl som användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Miljöfarlig verksamhet kan också bestå i verksamheter som genererar buller, skakningar, ljus, strålning eller dylikt.<sup>39</sup> Regeringen har rätt att föreskriva tillståndsplikt för allt slags miljöfarlig verksamhet, även om inte all miljöfarlig verksamhet i dagsläget är belagd med tillståndsplikt.<sup>40</sup> I de fall en verksamhet inte omfattas av tillståndsplikt, men länsstyrelsen anser att risken för miljöskada trots allt föreligger, kan det föreläggas den enskilde verksamhetsutövaren att behöva ansöka om tillstånd.<sup>41</sup> Sådana verksamheter, som kan vara att anse som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. 1 § MB men som inte omfattas av tillståndsplikt, kallas för U-verksamheter.<sup>42</sup> En uppräkningslista av vilka miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt går att finna i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt miljöprövningsförordningen (2013:251). Tillståndsplikt innebär i korthet att verksamheten ifråga, vid äventyr av straff, inte får påbörjas innan skriftligt beslut om tillstånd meddelats.<sup>43</sup>

## 2.3 Tillståndets utformning

Ett tillstånd ska enligt 22 kap. 25 § MB innehålla bestämmelser avseende en mängd olika moment. Giltighetstid, administrativa skyldigheter och åtgärdsplaner, såväl som villkor för att i förekommande fall reglera utsläpp, skyddsåtgärder samt lämplig teknik. Allt detta, och mycket mer, är sådant som ett tillstånd kan tänkas behöva innehålla.<sup>44</sup> Kraven som ställs enligt miljöbalken är varken uttömmande eller minimikrav, utan snarast att betrakta som en ”minneslista”. Innehållet i respektive tillstånd ska alltid

---

<sup>36</sup> Mål nr B 1375-14, se ”Allmänt om tillståndsprövningen”

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 (del 1), s. 524

<sup>38</sup> Träskman (2010), s. 58

<sup>39</sup> 9 kap. 1 § MB

<sup>40</sup> 9 kap. 6 § MB

<sup>41</sup> 9 kap. 6 a § MB

<sup>42</sup> SOU 2011:86, s. 373

<sup>43</sup> Karnov lagkommentar, 9 kap. 6 § MB

<sup>44</sup> 19 kap. 5 § och 22 kap. 25 § MB

anpassas till de faktiska omständigheterna och de frågor som tillståndsansökningen har aktualiserat.<sup>45</sup> Med ett meddelat tillstånd följer skyldigheter för verksamhetsutövaren att uppfylla sina åtaganden och villkor, men också ett starkt juridiskt skydd för verksamheten. Ett meddelat tillstånd kan, mot bakgrund av 24 kap. 1 § MB, göras gällande gentemot både enskilda och myndigheter – dock enbart såvitt avser frågor som har prövats i beslutet.<sup>46</sup>

## 2.3.1 Tillståndsvillkor

Villkoren är ur straffrättslig synpunkt det viktigaste i ett tillståndsbeslut. Villkoren utgör en konkretisering av miljöbalkens målsättningar, främst genom att de preciserar hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel.<sup>47</sup> Villkoren riktar sig i första led till verksamhetsutövaren – som ju har att följa villkoren – men inte desto mindre till tillsynsmyndigheter samt polis- och åklagarmyndigheten. Villkorens utformning kan vara avgörande för tillsynen såväl som för en miljöbrottsutredning, och i de fall åtal väcks för miljöbrott utgör villkoren vanligtvis en central del av åklagarens gärningsbeskrivning.<sup>48</sup> Att villkoren har betydelse för så många aktörer innebär att det är viktigt att de formuleras på ett objektivt fastställbart vis, så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av verksamhetsutövaren. Villkor ska också utformas så att de kan ligga till grund för att konstatera om en villkorsöverträdelse begåtts samt för en potentiellt efterföljande påföljdsbestämning.<sup>49</sup>

Innan miljöbalken trädde ikraft gjordes viss straffrättslig skillnad på ifall det var en överträdelse av själva tillståndet eller av villkoret som förekommit, men nuförtiden är överträdelser av båda typerna straffrättsligt likställda.<sup>50</sup>

### 2.3.1.1 Allmänna och särskilda villkor

Traditionellt har tillståndsvillkor delats in i två huvudkategorier: det *allmänna villkoret* och de *särskilda villkoren*. Det förra medför en allmän bundenhet för verksamhetsutövaren till samtliga uppgifter och åtaganden som uppgivits under tillståndsprocessen, exempelvis sådant som angetts i ansökningshandlingarna. Med smärre variationer (jfr. Bilaga 1, villkor 1) brukar det allmänna villkoret formuleras efter följande modell.

*”Om inte annat framgår av detta beslut ska verksamheten [...] bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget uppgett eller åtagit sig i ärendet.”*<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:45 (del II), s. 246

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:45 (del I), s. 636

<sup>47</sup> NJA 2010 s. 516, se ”Domskal” – ”Rättsliga utgångspunkter”, 4p.

<sup>48</sup> Bjällås & Rahm (1996), s. 118

<sup>49</sup> Prop. 1997/98:45 (del I) s. 523f. och prop. 1997/98:45 (del 2) s. 204.

<sup>50</sup> Darpö (2010), s. 159, se fotnot 565

<sup>51</sup> Bjällås & Rahm (1996), s. 119

Det allmänna villkoret är av avgörande vikt för verksamhetens tillåtlighet. Trots att det är verksamhetsutövaren själv som indirekt anger villkorets innehåll så är det tillståndsmyndigheten som låter göra innehållet till en förutsättning för verksamhetens bedrivande. Det är därför också nödvändigt att överträdelser av det allmänna villkoret straffsanktioneras.<sup>52</sup> Av naturliga skäl är det allmänna villkoret emellertid inte helt optimalt utformat i legalitetshänseende, vilket har lett till viss kritik avseende dess straffrättsliga funktion.<sup>53</sup>

I de särskilda villkoren anger tillståndsmyndigheten egenmäktigt och preciserat vilka krav som ställs på verksamheten och verksamhetsutövaren. I dessa villkor regleras vanligen sådant som lämplig teknik, skyddsåtgärder och utsläppsbegränsningar. Överträdelser av de särskilda villkoren är, i likhet med det allmänna villkoret, straffsanktionerade. Naturvårdsverket har tidigare delat in de särskilda villkoren i följande kategorier.<sup>54</sup>

1. Villkor om utformning och drift av process och anläggningar.
2. Villkor om utformning och drift av reningsutrustning.
3. Utsläppsvillkor.
4. Bubbelvillkor.
5. Bullervillkor.
6. Haverivillkor.
7. Villkor om åtgärder vid avslutande av verksamheten.
8. Utredningsvillkor.
9. Villkor om kontroll samt om drift-, skötsel- och arbetsrutiner.
10. Administrativa villkor.

### 2.3.1.2 Begränsningsvärden

Villkorsskrivningen kan gå till på många olika sätt. Det kanske vanligaste, och ofta det lämpligaste, sättet är att använda sig av *begränsningsvärden*. Begränsningsvärden kan uttryckas som krav på vad reningsutrustning, skyddsåtgärder eller dylikt ska klara av, eller genom begränsningar i produktion och utsläpp.<sup>55</sup> Begränsningarna kan avse såväl koncentration som absolut mängd, och formuleras som momentan- eller tidsmedelvärden. Metoden är dynamisk på så vis att tillståndsmyndigheten i det särskilda villkoret inte behöver ange vilken åtgärd som ska vidtas, utan istället kan överlämna åt verksamhetsutövaren att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att begränsningsvärdet inte överskrids.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Träskman (2010), s. 175

<sup>53</sup> Se avsnitt 2.4

<sup>54</sup> Bjällås & Rahm (1996), s. 119

<sup>55</sup> <<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Villkorsskrivning/Sa-kan-villkor-och-begransningsvarden-utformas/#>>

<sup>56</sup> Zeteo lagkommentar, 22 kap. 25 § MB

I tidigare praxis delades begränsningsvärden in i två olika värden: gränsvärden och riktvärden. Skillnaden mellan dessa värden var i essens straffrättslig. Ett gränsvärde angav ett maximivärde som inte fick överskridas. Om så skedde riskerade verksamhetsutövaren omedelbara straffrättsliga konsekvenser (förutsatt att övriga straffrättsliga rekvisit var uppfyllda). Ett riktvärde, å andra sidan, angav också ett maximivärde. Skillnaden låg i att det därtill föreskrevs en skyldighet för verksamhetsutövaren att agera, att vidta vissa åtgärder, vid ett potentiellt överskridande av värdet. Endast vid underlåtelse att vidta dessa åtgärder riskerade verksamhetsutövaren straffrättsligt ansvar.<sup>57</sup> Varken miljöskyddslagen eller sedermera miljöbalken innehöll några hinder mot användandet av endera begränsningsvärde, men det förra seklets praxis och förarbeten talade entydigt för att gränsvärden skulle prioriteras framför riktvärden. Under de första tio åren miljöbalken var i kraft tilltog användningen av riktvärden kraftigt. I ett uppmärksammat avgörande konstaterade Miljööverdomstolen att den utbredda användningen av riktvärden således kommit att skilja sig från både tidigare praxis och lagstiftarens intentioner. Domstolen framhöll dessutom att riktvärden brister i legalitetshänseende, då de varken specificerar inom vilken tidsram åtgärder ska vidtas eller när den effekt som krävs för straffrihet ska anses ha inträtt. Sammantaget ansåg domstolen att riktvärdeskonstruktionen inte uppfyllde de krav på rättssäkerhet som ställs på villkor.<sup>58</sup> Domstolen uttalade följande:

*”De krav på rättssäkerhet som sålunda gör sig gällande när ett villkor fastställs innebär att det inte får råda någon tvekan om innebörden av villkoret, varken från tillståndshavarens sida, som har att följa villkoret, eller från tillsynsmyndighetens sida som har att kontrollera efterlevnaden (26 kap. 1 §). Även tillståndsmyndigheten måste ha klart för sig innebörden av villkoret och den kontroll som behövs för att kunna göra avvägningarna enligt 2 kap. 3 och 7 §§.”*<sup>59</sup>

Som en konsekvens av avgörandet gallrades begreppen gränsvärde och riktvärde helt sonika ut ur svensk rätt. Det anfördes att begränsningsvärden fortsättningsvis bör tydliggöras genom precisioner i mätning och utvärdering, samt genom att metoden för tillsyn och kontroll anges i villkor. Domstolen har i de efterföljande domarna MÖD 2012:10 och MÖD 2012:21 bekräftat denna nya praxis. Domstolen har dock uttryckt förståelse för att begränsningsvärden även i framtiden kan behöva formuleras mer i stil med ett riktvärde, så att verksamhetsutövaren därigenom bereds ett visst handlingsutrymme innan överträdelser straffsanktioneras.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Bjällås & Rahm (1996), s. 123ff.

<sup>58</sup> MÖD 2009:2

<sup>59</sup> MÖD 2009:2, se ”Den hittillsvarande användningen av riktvärden”

<sup>60</sup> Zeteo lagkommentar, 22 kap. 25 § MB

## 2.3.2 Tillsyn

För att säkerställa miljöbalkens efterlevnad finns en tillsynsapparat. Tillsynsmyndigheterna, som består av ett antal specialiserade myndigheter,<sup>61</sup> tillser så att föreskrifter, beslut och domar följs samt ansvarar för att fortlöpande utvärdera befintliga tillståndsvillkors tillräcklighet.<sup>62</sup> Om en tillsynsmyndighet finner att ett tillståndsvillkor är otillräckligt ska myndigheten verka för att få villkoret omprövat.<sup>63</sup> Tillsynsmyndigheter har även rätt att besluta om eventuella förelägganden eller förbud när det är nödvändigt, dock inte så att inskränkningar sker i ett tillståndsbeslut som vunnit laga kraft i enlighet med 24 kap. 1 § MB.<sup>64</sup> Inskränkningar i tillståndets rättskraft får endast ske för brådskande åtgärder som utförs i syfte att undvika allvarlig skada på miljö eller hälsa.<sup>65</sup>

Tillsynen som utövas gentemot verksamhetsutövare kallas generellt för operativ tillsyn och utövas i huvudsak av länsstyrelserna och kommunerna. I grova drag kan fördelningen dem emellan sägas vara att länsstyrelserna hanterar de stora industrianläggningarna, vattenfrågorna och naturvården. Resten ansvarar den kommunala miljönämnden eller motsvarande för.<sup>66</sup>

### 2.3.2.1 Verksamhetsutövarens egenkontroll

Som ett komplement till tillsynen har verksamhetsutövare viss skyldighet att utöva egenkontroll. En verksamhetsutövare för miljöfarlig verksamhet är oupphörligt skyldig att organisera och kontrollera sin verksamhet så att skada inte drabbar människa eller miljö.<sup>67</sup> Följdriktigt så är verksamhetsutövaren också skyldig att genomföra undersökningar och vidta åtgärder för att hålla sig uppdaterad om verksamhetens potentiellt miljöskadliga effekter.<sup>68</sup> För samtliga verksamheter som omfattas av ett tillstånd tillkommer en skyldighet att varje år överlämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över verksamheten ifråga.<sup>69</sup> Skyldigheten att utöva egenkontroll regleras främst i miljöbalkens kapitel 26, men också av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Tanken bakom skyldigheten är att verksamhetsutövaren därigenom ska kunna fullgöra den omvända bevisbördan som ålagts honom eller henne i enlighet med 2 kap. 1 § MB.<sup>70</sup> Om verksamhetsutövaren inte vill betala för en viss försiktighets- eller skyddsåtgärd ankommer det på denne att visa att åtgärden antingen är onödig eller orimligt betungande.<sup>71</sup> Skyldigheten överensstämmer med både försiktighetsprincipen och

---

<sup>61</sup> Se avsnitt 1.7, ”Tillsynsmyndigheter”

<sup>62</sup> 26 kap. 1 § MB

<sup>63</sup> 26 kap. 2 § MB

<sup>64</sup> 26 kap. 9 § MB

<sup>65</sup> Prop. 1997/98:45 (del I), s. 636

<sup>66</sup> Darpö (2010), s. 63

<sup>67</sup> 26 kap. 19 § MB

<sup>68</sup> Träskman (2010), s. 59

<sup>69</sup> 26 kap. 20 § MB samt NFS 2016:8

<sup>70</sup> Träskman (2010), s. 59f.

<sup>71</sup> Prop. 1997/98:45 (del II), s. 24f.



principen om att förorenaren betalar – två stöttepelare inom den moderna miljörätten.

Utöver skyldigheten till egenkontroll finns även bestämmelser om verksamhetsutövarens underrättelseskyldighet i vissa fall. Exempelvis föreskrivs i 10 kap. 12 § MB att vid en överhängande fara för allvarlig miljöskada så är verksamhetsutövaren skyldig att genast rapportera om situationen samt vilka skyddsåtgärder som vidtagits till tillsynsmyndigheten, vid äventyr av straffansvar.

### 2.3.3 Tillståndsöverträdelser

Om det genom tillsynsmyndighetens arbete eller på annat sätt uppdagas att verksamhetsutövaren lämnat oriktiga uppgifter vid tillståndsprövningen eller underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet har tillståndsmyndigheten rätt att helt eller delvis återkalla tillståndet eller förbjuda all fortsatt verksamhet. Detsamma gäller ifall tillståndet eller dess villkor inte följs och avvikelserna inte är av ringa betydelse.<sup>72</sup> I båda dessa fall är överträdelserna straffbara i enlighet med 29 kap. 5 § respektive 29 kap. 4 § MB. Tillståndet får även återkallas om förutsättningarna som anges i den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § MB är uppfyllda, samt om tillståndet inte längre utnyttjas eller ifall verksamheten ifråga har upphört. Reglerna om återkallande av tillstånd är avsedda att användas som en yttersta utväg, sekundära till omprövningsbestämmelserna i 24 kap. 5 § MB.<sup>73</sup> Samtliga beslut om återkallande av tillstånd eller förbud för B-verksamheter meddelas av länsstyrelsen.<sup>74</sup> Straffbara överträdelser av bestämmelser eller villkor ska dessutom anmälas direkt till polis- eller åklagarmyndigheten, för vidare utredning om miljöbrott.<sup>75</sup>

## 2.4 Tillägg och reflektion

Syftet med tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet är att göra verksamheten lite mindre miljöfarlig. Ett visst mått av miljöfarlig verksamhet är ofrånkomligt, då det anses nödvändigt för att tillgodose andra samhälleliga eller ekonomiska intressen. Genom tillståndet och villkoren motverkas dock de största riskerna och konsekvenserna för hälsa och miljö. Vid utformningen av ett tillstånd ska tillståndsmyndigheten i första hand beakta hänsynsreglerna – inte minst 2 kap. 3 § MB och 2 kap. 7 § MB.<sup>76</sup> Villkoren avspeglar på så vis primärt en avvägning mellan ekonomi och miljö, med syfte att uppnå såväl hållbarhetsmål som verksamhetsmål. Utöver dessa hänsyn, som inte kan betraktas som annat än miljörättsliga, har

---

<sup>72</sup> 24 kap. 3 § MB

<sup>73</sup> Darpö (2010), s. 60

<sup>74</sup> 16 kap. 1 § MB och 9 kap. 8 § MB

<sup>75</sup> 26 kap. 2 § MB

<sup>76</sup> Se avsnitt 2.3.1.2, citat från MÖD 2009:2

villkoren ytterligare en funktion. De utgör också ett straffrättsligt verktyg, med vilket följer att de måste utformas mot bakgrund av straffrättens krav. Villkor ska vara rättssäkra och möjliga att följa upp för tillsynsmyndigheter, samt kunna ligga till grund för en eventuell gärningsbeskrivning (jag återkommer till detta senare i framställningen). Tillstånd till miljöfarlig verksamhet utgör på så vis en rättsligt dualistisk företeelse, med högt ställda krav på utformningen inom både miljörätten och straffrätten.

Trots lagstiftarens och rättstillämparens tydligt straffrättsliga intentioner med villkoren menar Jan Darpö motsatsvis att tillståndsvillkor inte alltid bör utformas med en straffrättslig baktanke. Han tar upp det allmänna villkoret som exempel på hur missanpassade vissa villkor är i ett straffrättsligt sammanhang och föreslår istället att villkor utformas så att de kan genomdrivas med något av de instrument som står till buds i miljöbalken, dock inte nödvändigtvis de straffrättsliga. Han menar att endast vissa grundläggande villkor, som med rimlig säkerhet låter sig kontrolleras, borde straffsanktioneras. Villkor som är formulerade mer som riktlinjer anser han inte bör kunna ligga till grund för åtal.<sup>77</sup>

Jag anser att tillståndet enligt nu gällande rätt, de straffrättsliga kraven till trots, primärt utgör ett miljörättsligt verktyg, vars syfte är att precisera en avvägning mellan ekonomi och miljö. Denna ordning, d.v.s. att de primära hänsynen vid utformningen av tillståndsvillkor är miljörättsliga, är inte heller underlig. Av den allmänjuridiska nödvändighetsprincipen följer att den minst ingripande åtgärden för att uppnå ändamålet alltid bör användas. På samma sätt som reglerna om återkallande av tillstånd är subsidiära till omprövningsbestämmelserna (se avsnitt 2.3.3) bör straffrätten därför vara subsidiär till miljörättens administrativa bestämmelser. Så länge tillståndets utformning följer av krav från både miljörätten och straffrätten lär således miljörättens pragmatiska syn på avvägningen mellan miljöpolitik och verksamhetseffektivitet vinna prioritet framför straffrättens krav på tydlighet.

---

<sup>77</sup> Darpö (2010), s. 160

# 3 Tillståndssystemets straffrättsliga sida

## 3.1 Bakgrund

Under miljöskyddslagens första tid var efterlevnaden av miljöstraffrätten mycket dålig. Begränsningsvärden uppfattades som målsättningar, myndigheter såg mellan fingrarna med överträdelser och i de fall straff utdömdes stannade påföljden vanligtvis vid låga dagsböter. Miljöstraffrätten (som vid denna tid bestod enkom av miljöskyddslagens 45 §) fyllde kort sagt inte sin funktion.<sup>78</sup> Under 1970-talet inleddes med anledning av detta en storsatsning mot de alltmer utbredda miljöbrotten – delvis pådriven av den starka reaktion som BT Kemis agerande i Teckomatorp och det konsekutiva frikännandet av de ansvariga hade frammanat hos samhället.<sup>79</sup> Den dåvarande lagstiftningen reformerades följdriktigt och miljöbrotten, som visat sig kunna leda till stora ekonomiska vinningar, hänfördes i både teori och praktik till bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.<sup>80</sup> Miljöstraffrätten steg därefter snabbt och högt på den rättspolitiska agendan. De kommande åren utreddes miljöstraffrättens förutsättningar grundligt, gynnad av dåtidens krafttag mot ekonomisk brottslighet och det alltjämt stigande intresset för vår yttre miljö.<sup>81</sup> Stora anslag gavs också för forskning på området till universitet och högskolor runtom i Sverige.<sup>82</sup> Vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande hade de tidigare underprioriterade miljöbrotten kommit att utgöra en tydlig prioritet inom svensk brottsbekämpning.<sup>83</sup>

## 3.2 Miljöstraffrättsliga klargöranden

Miljöstraffrätten är till fullo en del av straffrätten och lyder under straffrättens regler. Rättsområdet innehåller emellertid vissa egenartade element som man bör vara medveten om för att kunna förstå det fullt ut. Innan redogörelsen för de relevanta miljöbrotten tar vid presenteras därför några kortare miljöstraffrättsliga klargöranden.

### 3.2.1 Kriminaliseringsåtgärder

Miljöstraffrätten är ett naturvetenskapligt och lagtekniskt komplext område. Brotsbestämmelserna på området återfinns i miljöbalkens kapitel 29. I hög

---

<sup>78</sup> Se avsnitt 2.1

<sup>79</sup> BRÅ 2000:10, s. 38

<sup>80</sup> SOU 1978:80, s. 78

<sup>81</sup> Emanuelsson Korsell (2000), s. 932

<sup>82</sup> BRÅ 2001:17, s. 5

<sup>83</sup> Emanuelsson Korsell (2000), s. 958f.

grad utgörs bestämmelserna av s.k. blankettstraffbud. Ett blankettstraffbud är kort sagt en straffbestämmelse som kriminaliserar överträdelser av normer som framgår någon annanstans än i själva straffbestämmelsen.<sup>84</sup> Blankettstraffbud används ofta inom straffrätten som en metod för att slippa repetera en norm som framgår på annat håll, exempelvis i form av en EU-förordning eller internationell konvention.<sup>85</sup> Metoden kan även användas för att undvika att frekvent behöva uppdatera lagstiftningen, genom att hänvisningen görs till en norm eller ett kluster av normer (ofta på rättsområden som utvecklas snabbt) enligt deras lydelse vid ett framtida gärningstillfälle.<sup>86</sup> I somliga fall kan användningen av blankettstraffbud också uppfattas som en direkt nödvändighet för att tillskriva ett visst agerande straffrättsliga konsekvenser. Sådant är exempelvis fallet med tillstånd till miljöfarlig verksamhet, som genom hänvisningar i blankettstraffbud uppnår sin straffrättsliga status.<sup>87</sup>

Blankettstraffbud som företeelse väcker många intressanta frågor, varav några kommer att behandlas senare i framställningen. I det här skedet av uppsatsen är det främst relevant att besvara frågan huruvida det är rättsenligt att genom blankettstraffbud straffsanktionera tillståndsvillkor, när fängelse finns i straffskalan.<sup>88</sup> Enligt 2 kap. 8 § RF är var och en inom rikets gränser tillförsäkrad skydd mot olaga frihetsberövanden. Begränsningar i denna rättighet får endast ske med uttryckligt stöd i lag.<sup>89</sup> Utfärdandet av föreskrifter med fängelse i straffskalan utgör typexempel på en sådan rättighetsinskränkning, och är följaktligen en åtgärd förbehållen riksdagen.<sup>90</sup> Av regeringsformens kapitel 8 följer att riksdagen kan delegera denna normgivningsmakt till regeringen, men att regeringen däremot inte kan delegera vidare makten till förvaltningsmyndigheter eller kommuner.<sup>91</sup> Mot bakgrund av detta är det befogat att ställa frågan huruvida det verkligen är grundlagsenligt att låta föreskriva fängelse som rättsverkan för överträdelser av tillstånd som utfärdats av länsstyrelser?

I rättsfallet NJA 2005 s. 33 fastslog HD att regeringsformen inte medger att förvaltningsmyndigheter eller kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den straffbelagda gärningen därigenom helt eller väsentligen anges i dessa föreskrifter. I NJA 2006 s. 293 förtydligade HD att härvid måste skiljas på generella föreskrifter och förvaltningsbeslut. Det framhölls att distinktionen kan vara av betydelse i de fall då regeringen med stöd av bemyndigande i lag har föreskrivit att viss verksamhet inte får bedrivas utan tillstånd från förvaltningsmyndighet eller motsvarande.<sup>92</sup> Om exempelvis en verksamhetsutövare bedriver miljöfarlig verksamhet utan tillstånd från länsstyrelsen eller överträder villkor i ett

---

<sup>84</sup> Asp (2015), s. 370

<sup>85</sup> Asp, Ulväng & Jareborg (2013), s. 26

<sup>86</sup> Asp (2002), s. 251 och 260

<sup>87</sup> 29 kap. 4 § första stycket 2p. MB

<sup>88</sup> Jfr. 29 kap. 4 § första stycket MB

<sup>89</sup> 2 kap. 20 §, 3p. RF

<sup>90</sup> Asp (2015), s. 374

<sup>91</sup> 8 kap. 3 RF, 8 kap. 7 § RF och 8 kap. 11 § RF

<sup>92</sup> Jfr. ansvarsdelegationen till länsstyrelser i 9 kap. 8 § MB

sådant tillstånd så innebär överträdelsen följaktligen inte ett brott mot någon generell föreskrift, utan mot ett förvaltningsbeslut. Begränsningarna i regeringsformens kapitel 8 hindrar då inte att fängelse utdöms för överträdelsen – förutsatt att det i lag föreskrivs fängelsestraff för brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.<sup>93</sup>

Det finns alltså inget som hindrar villkorsöverträdelser från att föranleda fängelsestraff. Det bör dock ha i åtanke att även inom miljöstraffrätten så utgör kriminalisering ett s.k. *ultima ratio*, dvs. en sista utväg för att förhindra överträdelser.<sup>94</sup> I många fall är kriminalisering inte den enda möjligheten – och säkerligen inte den mest effektiva. Kriminalisering som åtgärd är tänkt att förbehållas de grövsta och mest skadebenägna av handlingar och underlåtelser, och bör följaktligen användas med försiktighet.<sup>95</sup> Inte minst gäller detta på miljöstraffrättens område, där gränsen mellan tillåtet och otillåtet ofta är en gråzon. Ett visst agerande som är straffbart att utföra utan tillstånd kan mycket väl vara påbudet att utföra med tillstånd. Detta är också anledningen till att det ofta ifrågasatts om kriminaliseringsåtgärder på miljöområdet verkligen är ett bättre alternativ för miljöstyrning än sådan styrning som enbart bygger på administrativa normer eller ekonomiska styrmedel.<sup>96</sup>

### 3.2.2 Rättsvårdande myndigheter

Miljöbrott skiljer sig från traditionella brott i det att utredningen ofta fordrar ingående naturvetenskaplig (och ibland även lagteknisk) sakkunskap. Inom de rättsvårdande myndigheterna har det därför utvecklats särskilda miljöbrottsavdelningar, specifikt rustade för att kunna hantera miljöbrottens unika problematik. Idag finns öronmärkta resurser för hanteringen av miljöbrott inom polisen, med naturvetare anställda som utredare inom samtliga sju polisregioner.<sup>97</sup> Inom åklagarmyndigheten ansvarar sedan några år tillbaka den specialiserade åklagarkammaren Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) för samtliga av Sveriges miljöbrott, och kan stoltsera med en fördubbling i antalet lagförda sedan enhetens inrättande.<sup>98</sup> Även tillsynsmyndigheternas roll inom brottsbekämpningen förtjänar att lyftas, då miljöbrott i grunden utgör spaningsbrott med tillsynsmyndigheter som främsta upptäckare.<sup>99</sup> Skyldigheten för tillsynsmyndigheter att anmäla samtliga misstänkta överträdelser – även sådana som med största sannolikhet inte kommer leda till åtal – infördes i samband med miljöbalken, och har lett till att överträdelser kommer till polis- och åklagarmyndighetens kännedom i betydligt större utsträckning än

---

<sup>93</sup> Jfr. prop. 2005/06:182 s. 39f.

<sup>94</sup> Hilding Berggren (2017), s. 160

<sup>95</sup> Prop. 1994/95:23, s. 52

<sup>96</sup> Träskman (2010), s. 18

<sup>97</sup> BRÅ 2016, s. 206.

<sup>98</sup> BRÅ 2016, s. 209.

<sup>99</sup> Karlmark (2003), s. 54.

tidigare.<sup>100</sup> Tillsynen baseras dock främst på verksamhetsutövarnas egna uppgifter, samtidigt som relativt få tillsynsbesök görs (och då oftast är förannmälda), varför kritiken har framförts att det endast är de mest uppenbara och synliga miljöbrotten som kommer till de rättstillämpande myndigheternas kännedom.<sup>101</sup>

Inom domstolsväsendet finns specialiserade mark- och miljödomstolar, besatta av särskilt utbildade miljödomare.<sup>102</sup> Mark- miljödomstolarna är fem till antalet, belägna i Växjö, Umeå, Östersund, Nacka och Vänersborg. Domstolarna utgörs av särskilda avdelningar inom de allmänna tingsrätterna på dessa orter. I vissa mål är Mark- och miljödomstolen första instans (däribland tillståndsansökningar till A-verksamhet, se avsnitt 1.3). Mark- och miljödomstolen är även överprövningsinstans vad gäller exempelvis tillståndsbeslut som meddelats av länsstyrelsen. Mark- och miljödomstolens avgöranden kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, som är en särskild avdelning inom Svea hovrätt (MÖD). I mål som startat på myndighets- eller länsstyrelsenivå dömer Mark- och miljööverdomstolen enligt huvudregeln som sista instans, medan Högsta domstolen utgör slutinstans vad beträffar mål som startat i Mark- och miljödomstolen.<sup>103</sup>

Mark- och miljödomstolen handlägger inga brottmål. Sådana anhängiggörs istället vid allmän domstol, efter anmälan till allmän åklagare (REMA). Detta får till följd att mark- och miljödomstolarna, som är särskilt rustade för att hantera miljömål, inte befattar sig med miljöbrottsbestämmelserna. Brottbeskrivningarna i miljöbalkens kapitel 29 – för att inte tala om tillstånden – är i hög grad betingade av miljörettslig terminologi och fordrar ingående miljörettslig förståelse, varför det har lett till viss kritik i doktrin att miljöstraffrätten likväl bedöms av de allmänna domstolarna och inte av miljödomstolar.<sup>104</sup> Enligt Träskman råder en generellt bristande samverkan mellan tillståndsmyndigheter och rättsvårdande myndigheter inom miljöstraffrätten, vilket i förlängningen kan komma att leda till inkonsekvens i praxis och därmed gå ut över förtroendet för miljöbrottsbekämpningen.<sup>105</sup>

### 3.2.3 Aktivt handlande och underlåtenhet

Liksom på övriga brottsområden begås majoriteten av all miljöbrottslighet genom aktivt handlande.<sup>106</sup> Innebörden av detta är att det förutsätts att någon gör någonting, företar en viss handling, för att ett brott ska kunna anses vara begånget. Frågan huruvida handlingen är att bedöma som en brottslig handling eller inte avgörs mot bakgrund av dess

---

<sup>100</sup> SOU 2004:37, s. 57f.

<sup>101</sup> BRÅ 2006:5, s. 8

<sup>102</sup> 2 kap. 1 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar

<sup>103</sup> <<http://www.vaxjotingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Mark--och-miljodomstolen/>>

<sup>104</sup> Darpö (2010), s. 160f.

<sup>105</sup> Träskman (2010), s. 21

<sup>106</sup> Träskman (2010), s. 78

brottsbeskrivningsenlighet, d.v.s. en avstämning gentemot rekvisiten i en viss brottsbeskrivning. Brottsbeskrivningar är ofta formulerade på ett sådant sätt att de till synes tar sikte på enbart handlingar, men i många fall bör bestämmelserna ändå tolkas så att de också omfattar underlåtenhetsbrott. Inte minst gäller detta när fråga är om effektbrott – av vilka det finns gott om på miljöbrottsområdet.<sup>107</sup>

För att ett underlåtenhetsbrott ska kunna äga rum krävs att den ansvarige är pliktskyldig att agera. Underlåtenhetsbrotten delas på ett teoretiskt plan in i två kategorier: äkta respektive oäkta underlåtenhetsbrott. Med förstnämnda avses brottstyper som *endast kan begås genom underlåtenhet*, d.v.s. att det föreligger en viss uttrycklig handlingsskyldighet som inte uppfylls. Oäkta underlåtenhetsbrott, å andra sidan, avser sådana brottstyper som kan begås *både genom handling och underlåtenhet*, men som i det aktuella fallet har begåtts genom underlåtenhet. För oäkta underlåtenhetsbrott förutsätts att gärningsmannen på grund av rättsliga omständigheter befinner sig i s.k. garantställning, för att straffansvar ska kunna infinna sig.<sup>108</sup> Den som befinner sig i garantställning är antingen övervakningsgarant eller skyddsgarant (i sammanhanget är det emellertid närmast uteslutet att verksamhetsutövaren skulle vara annat än övervakningsgarant). Som övervakningsgarant har man en rättsligt ålagd skyldighet att avvärja samtliga risker från en avgränsad farokälla. Skyldigheten ifråga kan härstamma från ett tillståndsbeslut, lag eller andra rättsliga normer.<sup>109</sup>

### 3.2.4 Uppsåt och oaktsamhet

Regler om uppsåt och oaktsamhet tillämpas likadant på miljöstraffrättsens område som på övriga brottsområden. Av hänsyn till miljöstraffrättsens säregna utformning med mängder av blankettstraffbud uppstår dock frågan ifall uppsåtstäckning måste finnas både i förhållande till den norm vartill blankettstraffbudet hänvisar och till blankettstraffbudet? Regeringen har härvid uttalat att bestämmelserna ska läsas som om sekundärnormen utgör en del av blankettstraffbudet. Därmed är det tillräckligt att uppsåt (eller oaktsamhet) täcker rekvisiten i sekundärnormen. Det krävs följaktligen att man förstår vad man gör, men det krävs inte att man förstår att ens agerande faller inom blankettstraffbudets straffbara tillämpningsområde.<sup>110</sup> Huruvida enbart uppsåtligt eller också oaktsamt agerande är kriminaliserat går att utläsa ur blankettstraffbudens respektive brottsbeskrivningar.

I de fall både uppsåt och oaktsamhet omfattas av en viss brottsbeskrivning återspeglas graden av klandervärdhet vanligen i straffmätningen. Av förarbetena till miljöbalken framgår emellertid att det inom miljöstraffrätten är av underordnad betydelse huruvida gärningen utförts med uppsåt eller av oaktsamhet, eftersom sådana omständigheter inte bör tillmätas någon större

<sup>107</sup> Zeteo lagkommentar, 1 kap. 1 § BrB

<sup>108</sup> Asp, Ulväng & Jareborg (2013), s. 106

<sup>109</sup> Asp, Ulväng & Jareborg (2013), s. 115

<sup>110</sup> Prop. 2015/16:160 s. 44

vikt vid brott mot miljön.<sup>111</sup> Brott som begås med uppsåt, särskilt avsikts- eller insiktsuppsåt, är i realiteten relativt ovanliga inom miljöstraffrätten. Främst är det då fråga om flora- eller faunabrott.<sup>112</sup> Tillståndsbrott kan dock begås uppsåtligt, såsom som ekonomisk brottslighet, i syfte att kapa utgifter för verksamheten och på så sätt tillskansa sig ekonomiska fördelar gentemot sina konkurrenter.<sup>113</sup>

Slutligen vill tilläggas att en handling såväl som en underlåtenhet kan vara oaktsam utan att nå upp till gränsen för straffbar oaktsamhet. Vid bedömningen av ifall straffbar oaktsamhet förelegat ska, utöver tillstånd och villkor, hänsyn även tas till branschpraxis, kunskapskrav och vad som kan uppskattas som ”ett i övrigt insiktsfullt och förståndigt agerande eller uppträdande”.<sup>114</sup>

### 3.3 Miljöbrotten

Nedan redogörs, i den fiktivt kronologiska ordning brotten torde begås i, för tre brott som på olika sätt syftar till att motverka överträdelser inom ramen för tillståndsprocessen. Av pedagogiska skäl återges inte brottsbestämmelserna i sin helhet, utan endast i de delar som är relevanta för denna uppsats.

#### 3.3.1 Försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 § MB)

*”För försvårande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

- 1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt [...]  
b) en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken [...]*
- 2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljö,*
- 3. bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada”*

---

<sup>111</sup> Träskman (2010), s. 123

<sup>112</sup> Träskman (2010), s. 22

<sup>113</sup> BRÅ 2016, s. 202f.

<sup>114</sup> Mål nr B 1375-14, se ”Allmänna utgångspunkter för bedömningen”



För försvårande av miljökontroll döms den som i samband med ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnar en oriktig uppgift som av miljö- eller hälsoskäl har betydelse, antingen för tillståndsmyndighetens prövning eller tillsynsmyndighetens tillsyn. Skyldigheten att lämna riktig information ska framgå av en bestämmelse i miljöbalken, ett beslut fattat med stöd av balken eller en föreskrift som meddelats med stöd av balken. För att en uppgift ska omfattas av straffansvar krävs även att den är i skriftlig form.<sup>115</sup> Enligt förarbetena ska med begreppet ”oriktig uppgift” förstås både felaktig information (information som inte svarar mot objektiva fakta) och utelämnande av viss information, exempelvis förekomsten av tillgängliga alternativ.<sup>116</sup> Vad som är att betrakta som en uppgift ”av betydelse” är mer oklart. Av doktrin framgår dock att straffbarhet inte förutsätter att tillståndsbeslutet skulle ha blivit annorlunda ifall korrekta uppgifter hade uppgivits.<sup>117</sup>

Om en oriktig uppgift har lämnats, men överträdelsen med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, undantas gärningen från straffansvar enligt 29 kap. 11 § MB. Eftersom brottet omfattar samtliga lämnade uppgifter (av betydelse) kan det finnas goda skäl att beakta detta undantag. I de fall straff utdöms så kan det utdömda straffvärdet av samma anledning variera avsevärt.<sup>118</sup> Vid brottskonkurrens med 15 kap. 11 § BrB (osant intygande) har bestämmelsen om försvårande av miljökontroll företräde.<sup>119</sup> Vid olikartad brottskonkurrens med 29 kap. 4 § MB (då en överträdelse av ett tillståndsbeslut föregåtts av lämnandet av oriktiga uppgifter) ska lämnandet av oriktiga uppgifter inte enbart ses som en försvårande omständighet inom den senare gärningsbeskrivningen utan betraktas som en självständig brottslig gärning. Frågan om kriminalisering av oriktigt uppgiftslämnande föranleddes av BT Kemis angivande av missvisande uppgifter avseende företagets verksamhet i Teckomatorp, och de mycket omfattande konsekvenser det fick för samhället.<sup>120</sup> Brottet försvårande av miljökontroll tillkom dock först i och med miljöbalkens ikraftträdande.<sup>121</sup>

Försvårande av miljökontroll straffbelägger också underlåtenhet att underrätta tillsynsmyndigheten om potentiella driftstörningar, föroreningar eller fara för allvarlig miljöskada samt liknande händelser som orsakas av eller drabbar verksamheten. Underlåtenheten behöver inte ha betydelse för prövningen eller tillsynen. Denna underrättelseskyldighet har nära samband med och syftar till fullgörande av det som kallas verksamhetsutövarens egenkontroll.<sup>122</sup> För denna uppsats vidkommande är dock brott mot

---

<sup>115</sup> Träskman (2010), s. 177f.

<sup>116</sup> Prop. 2007/08:80 s. 139

<sup>117</sup> Zeteo lagkommentar, 29 kap. 5 § MB

<sup>118</sup> Träskman (2010), s. 182

<sup>119</sup> 29 kap. 11 § MB

<sup>120</sup> Prop. 1980/81:92 s. 80.

<sup>121</sup> Karlmark (2009), s. 317

<sup>122</sup> Se avsnitt 2.3.2.1

verksamhetsutövarens underrättelseskyldighet av mindre relevans än angivandet av oriktiga uppgifter.

### 3.3.2 Otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 § MB)

*”För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

1. *påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller [...] utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i [...]*
  - b) *föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter, [...] eller*
2. *i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken [...] bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §”*

Otillåten miljöverksamhet utgör tillståndssystemets straffrättsliga kärna. Bestämmelsen består av två delar. Dels kriminaliseras påbörjandet, bedrivandet eller vidtagandet av en åtgärd utan giltigt tillstånd, dels kriminaliseras överträdelse av villkor och bestämmelser i ett annars giltigt tillstånd. I det första scenariot förutsätts avsaknaden av ett giltigt tillstånd. I det andra scenariot förutsätts existensen av ett giltigt tillstånd, men att en kränkning av tillståndet har begåtts (varvid inbegrips såväl aktiva överträdelse av tillståndsvillkor som underlåtenhet att iaktta tillståndsvillkor). Frågan om gärningens straffbarhet avgörs bl.a. genom en prövning av de överträdde villkorens förenlighet med legalitetsprincipen. För straffbarhet krävs inte att tillståndsöverträdelsen mynnat ut i några miljöskadliga konsekvenser.<sup>123</sup>

Av 29 kap. 11 § MB följer att straffansvar kan undantas för ringa brott mot tillståndsvillkor – ett undantag som det kan finnas skäl att beakta också i detta sammanhang. Om ett villkor av mindre betydelse har överträtts, men undantaget för ringa brott trots allt inte kan anses tillämpligt, kan villkorets betydelse istället beaktas inom ramen för brottets straffvärdesmätning.<sup>124</sup> Vidare följer av bestämmelsens sista stycke att ansvar inte ska utdömas för otillåten miljöverksamhet när brottskonkurrens föreligger med miljöbrott enligt 29 kap. 1 § MB. I sin helhet är 29 kap. 4 § MB – likt så många andra blankettstraffbud i miljöbalkens kapitel 29 – mycket svåröverskådlig, teknisk och svårtillämpad. Den utgörs i originalform av en punktlista vars punktnummering bokstavligen sträcker sig från a till o. Det har t.o.m. förekommit att straffbudet betecknats som ”monstruöst” i detta avseende.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Zeteo lagkommentar, 29 kap. 4 § MB

<sup>124</sup> Träskman (2010), s. 174

<sup>125</sup> Träskman (2010), s. 166

### 3.3.3 Miljöbrott (29 kap. 1 § MB)

*”För miljöbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

- 1. Orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra*
  - a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller,*
  - b) någon annan betydande olägenhet i miljön,*
- 2. förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön,*
- 3. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller*
- 4. bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön.*

[...]

*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.”*

Straffbudet i 29 kap. 1 § MB kan sägas utgöra miljöbrottens portalparagraf och slasktratt. Bestämmelsen instiftades på 1980-talet och placerades först i brottsbalkens dåvarande 13 kap. 8a § (med tydlig intention att markera miljöbrottens likställdhet med traditionell brottslighet) men förflyttades sedermera till miljöbalken, i samband med dess ikraftträdande.<sup>126</sup> Genom bestämmelsen kriminaliseras idag fyra olika typer av handlingsformer: (1) orsakande av utsläpp, (2) förvaring eller bortskaffande av avfall, (3) orsakande av olägenhet samt (4) ändring av yt- eller grundvattennivån. Bestämmelsen utgår följaktligen från både handling och effekt. För straffbarhet krävs inte att det funnits någon konkret skaderisk, utan endast att förutsättningarna varit sådana att det typiskt sett funnits risk för skada. Effekten beaktas sedermera inom ramen för straffvärdesmätningen.<sup>127</sup> Kriminaliseringen omfattar brott genom både aktivt handlande och underlåtenhetsbrott, såväl som uppsåtliga och oaktsamma gärningar. Miljöbrottets tillämpningsområde motsvarar närmast dess allmänt hållna brottsrubricering, med tanke på att bestämmelsen omfattar praktiskt taget

<sup>126</sup> BRÅ 2002:10, s. 17

<sup>127</sup> Zeteo lagkommentar, 29 kap. 1 §

samtliga miljöbrott – åtminstone de som medfört ”betydande olägenhet” eller inte är av ”ringa betydelse”. Vad exakt som avses med dessa avgränsningar är något oklart, och förklaras dessvärre inte mer ingående i lagens förarbeten.<sup>128</sup> I praxis har begreppen emellertid utkristalliserats någorlunda, bl.a. genom NJA 2003 s. 659 och NJA 2011 s. 39.

I bestämmelsens sista stycke återfinns ett mycket viktigt undantag från tillämpningsområdet. Med ett av behörig myndighet tillåtet förfarande avses sådana fall då ett giltigt tillstånd till miljöfarlig verksamhet berättigar en åtgärd som annars hade uppfyllt brottsbeskrivningens rekvisit. Ett exempel härpå är om verksamhetsutövaren orsakar utsläpp av ett farligt ämne i enlighet med ett i tillståndet föreskrivet begränsningsvärde. Som framgår av 29 kap. 4 § sista stycket MB har 29 kap. 1 § MB företräde vid eventuell brottskonkurrens mellan de två straffbud. För att en tillståndsöverträdelse ska kunna leda till miljöbrott enligt brottsbeskrivningen ovan krävs därför att en överträdelse av tillståndet först skett (i enlighet med 29 kap. 4 § MB), men att effekten av överträdelsen blivit sådan som specificeras i 29 kap. 1 § MB.

Ett ytterligare undantag som föreskrivs i bestämmelsens sista stycke gäller förfaranden som är allmänt vedertagna eller som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga. Härmed avses fall som antingen är socialadekvata eller som inte är gärningsculpösa. Detta uttryckliga undantag är egentligen överflödigt, eftersom sådana förfaranden skulle vara tillåtna alldeles oavsett. Ett exempel som omfattas av undantaget är den sortens vardagliga utsläpp som orsakas av att man kör bil.<sup>129</sup>

### 3.4 Tillägg och reflektion

De tre miljöbrotten förhåller sig till varandra på ett närmast kronologiskt vis, med tillståndet som gemensam nämnare. Försvårande av miljökontroll omfattar tiden innan tillstånd har erhållits och kriminaliserar därvid vissa handlingar i förhållande till tillståndsprövningen. Otillåten miljöverksamhet omfattar tiden då tillstånd har erhållits och kriminaliserar faktiska överträdelser av nämnda tillstånd (samt de fall då tillstånd helt saknas). Miljöbrott tar också sikte på när tillståndet har överträtts, men omfattar tiden då effekten av överträdelsen har övergått i vissa specifika miljöskador. Tillsammans illustrerar dessa bestämmelser hur hela tillståndsprocessen är omgärdad av straffsanktioner, och därigenom betydelsen av tillståndet och dess utformning.

Tillståndet utgör i fallen ovan en norm som uppnår straffrättslig status genom blankettstraffbud. Med detta avses att det brottsliga agerandet inte omedelbart framgår av brottsbeskrivningarna. Istället hänvisas till tillståndet, vari gränsen mellan det straffbelagda respektive det tillåtna är

---

<sup>128</sup> Träskman (2010), s. 114

<sup>129</sup> Zeteo lagkommentar, 29 kap. 1 §

tänkt att gå att utläsa. Tillståndets utformning blir därmed avgörande. Ansvaret för utformningen åligger primärt tillståndsmyndigheten, men i den delen som avser det allmänna villkorets omfattning ligger ansvaret för utformningen också på verksamhetsutövaren.<sup>130</sup> Verksamhetsutövaren har kort sagt ett stort ansvar vad beträffar både tillståndets utformning och dess efterlevnad. Som framgår av kapitlet ovan är dessutom lagstiftarens intentioner att oaktshetsbrott ska betraktas med allt annat än blida ögon i miljöbrotts sammanhang, och straffvärdesmätningen därför inte i nämnvärd grad återspegla huruvida gärningen varit oaktsam eller uppsåtlig. De straffrättsliga insatserna blir på så vis högre för verksamhetsutövaren, och högre krav bör därför också kunna ställas på tillståndens utformning i legalitetshänseende.

Vad beträffar försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § MB och frågan om oaktsamhet vill jag lyfta en specifik reflektion. I lagkommentaren till bestämmelsen uttrycks följande:

*”Något krav att beslutet skulle ha blivit annorlunda om korrekta uppgifter hade lämnats föreligger dock inte för att straffbarhet ska infinna sig.”<sup>131</sup>*

Detta utlåtande tål att kontrasteras mot något jag funnit i praxis. I det aktuella målet hade 1 700 000 liter råttolja läckt ut i havet, varvid frågan om miljöbrott enligt 29 kap. 1 § MB uppstod.<sup>132</sup> I samband med rättegången kunde konstateras att verksamhetsutövaren lämnat felaktiga uppgifter vad beträffar oljans egenskaper. I ansökan angavs att oljan var trögflytande och lättsanerad, medan den i själva verket var både lättrunnen och svårsanerad. Länsstyrelsen hade i tillståndsvillkoren uppställt vissa krav på sekundära skyddsåtgärder, och det framhölls från åklagarens sida att om länsstyrelsen känt till dessa oljans egentliga egenskaper vid tillståndsprövningen så kanske kraven på skyddsåtgärder hade varit striktare. Hovrätten fastslog i domskälen att bolaget hade agerat oaktsamt genom att inte lämna korrekta uppgifter, men ansåg att nivån för straffbar oaktsamhet vid en tillämpning av 29 kap. 1 § MB inte uppnåts. Detta med hänvisning till att det inte kunde visas att korrekta uppgifter hade föranlett länsstyrelsen att ställa andra krav på skyddsåtgärder i tillståndet.

*”Sammanfattningsvis anser hovrätten att bolaget brustit i sin oaktsamhet vid lämnandet av uppgifterna om oljans egenskaper men att det samtidigt inte är visat att korrekta uppgifter hade föranlett länsstyrelsen att ställa andra krav på säkerhetsåtgärder. Det finns inte något författningskrav på invallning eller skyddsvall vid förvaring av råttolja och det är inte heller visat att branschen ställer några sådana krav vid förvaring av råttolja. Bolagets oaktsamma angivande av missvisande uppgifter kan därför inte*

---

<sup>130</sup> Jfr. avsnitt 2.3.1.1

<sup>131</sup> Zeteo lagkommentar, 29 kap. 5 § MB

<sup>132</sup> Mål nr B 1375-14

*anses så klandervärt att det når upp till nivån för straffbar oaktsamhet.*<sup>133</sup>

Bolaget åtalades förvisso aldrig för försvårande av miljökontroll utan för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § MB (bl.a. som en konsekvens av underlåtenhet att uppfylla villkor 2 i tillståndet, se Bilaga 1). Likväl ställer jag mig följande fråga med hänvisning till domstolens resonering: Förutsätter straffbar oaktsamhet att det kan visas att korrekt lämnade uppgifter hade lett till andra tillståndsvillkor – även vid en tillämpning av 29 kap. 5 § MB? Detta skulle i sådana fall stå i bjärt kontrast med riktlinjerna från bestämmelsens lagkommentar, som ju rimligtvis bör tolkas som att straffbarhet inte fordrar att tillståndsbeslutet skulle blivit annorlunda i något avseende om korrekta uppgifter angivits. Eller ska rättsfallet tolkas så att kausaliteten mellan oaktsamt angivande av missvisande uppgifter och tillståndsvillkorens utformning endast är av relevans vid en tillämpning av 29 kap. 1 § MB? Personligen skulle jag föredra ett förtydligande i detta avseende. Jag hade också gärna velat veta hur hovrättens slutsats förhåller sig till prejudikatet i NJA 2006 s. 188, som säger oss att ett tillstånds rättskraft – och därmed omfattningen av undantaget för ett av myndighet tillåtet förfarande i 29 kap. 1 § sista stycket MB – är beroende av att fullständiga och korrekta uppgifter legat till grund för ansökningen.<sup>134</sup> Reflektionen ifråga faller förvisso inte inom kärnområdet för den här uppsatsen, men jag ansåg att den till synes motsägelsefulla situationen var alltför anmärkningsvärd för att inte lyfta den. Jag återkommer till detta rättsfall lite senare i framställningen.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Mål nr B 1375-14, se ”Felaktiga uppgifter om oljans egenskaper”

<sup>134</sup> Se avsnitt 5.1.1

<sup>135</sup> Se avsnitt 5.3.1

# 4 Den straffrättsliga legalitetsprincipen

## 4.1 Allmänt om legalitetsprincipen

*”Nulla poena sine lege, nulla poene sine crimine, nullum crimen sine poena legali”*

Legalitetsprincipen utgör ett rättesnöre att förhålla sig till inom all straffrätt. Den uttrycks ofta poetiskt som: ”inget straff utan lag, inget straff utan brott, inget brott utan kriminalisering genom lag”. Principen, som är en produkt av upplysningstidens reaktionära filosofi, gavs fast form och fick spridning genom upptagandet i franska revolutionens rättighetsförklaring år 1789.<sup>136</sup> Idag utgör legalitetsprincipen en grundbult inom den moderna rättsstaten.<sup>137</sup> I svensk rätt uttrycks legalitetsprincipen något fragmenterat genom 2 kap. 10 § RF, 1 kap. 1 § BrB, 5 § BrP samt art. 7 EKMR. Den återfinns även som processrättslig princip i 24 kap. 23 § RB, med uppgift att reglera användningen av de processuella tvångsmedlen. Av naturliga skäl har legalitetsprincipen dock störst betydelse inom straffrätten – närmare bestämt inom straffrättens speciella del.<sup>138</sup>

Syftet med legalitetsprincipen är i grunden att binda makten till lagens ord. Därigenom möjliggörs för den enskilde att objektivt kunna förutse statens straffrättsliga inställning till en konkret gärning, vilket i sin tur skapar trygghet. Ambitionen kan sägas vara tudelad: dels begränsas godtycket i den straffrättsliga maktutövningen, dels förbättras den enskildes möjligheter att förutse en gärnings straffbarhet.<sup>139</sup> Det senare självändamålet har i doktrin formulerats som följande tumregel: ”medborgarna bör själva genom att läsa lagen kunna förutse straffrättssystemets reaktioner på planerade eller utförda gärningar.”<sup>140</sup>

## 4.2 Legalitetsprincipens fyra regler

Legalitetsprincipen består i korthet av fyra regler: (1) föreskriftskravet, (2) retroaktivitetsförbudet, (3) analogiförbudet samt (4) obestämdhetsförbudet. Reglerna är logiskt fristående, men deras respektive genomslag är ändå beroende av varandras existens. En bestämmelse som inte uppfyller samtliga av legalitetsprincipens fyra regler åsidosätts vid tillämpningen.<sup>141</sup>

---

<sup>136</sup> SOU 1988:7, s. 43

<sup>137</sup> Skr. 2007/08:109, s. 16

<sup>138</sup> Thornstedt (1976), s. 553f.

<sup>139</sup> Asp (2002), s. 267

<sup>140</sup> Frände (1989), s. 165

<sup>141</sup> Jfr. avsnitt 3.3.2, villkorsöverträdelser bedöms mot bakgrund av legalitetsprincipen

Vad gäller de tre förstnämnda reglerna orsakar legalitetsprincipen sällan några större problem i praktiken. När legalitetsprincipen aktualiseras är det vanligen på grund av den sistnämnda regeln – obestämdhetsförbudet.<sup>142</sup> Nedan följer en kortare genomgång av de tre förstnämnda reglerna, och därefter en något mer ingående redogörelse för obestämdhetsförbudet.

### 4.2.1 Föreskriftskravet

”*Nulla poena sine lege scripta*”. För att straff ska kunna utdömas (och brott därmed anses föreligga) krävs uttryckligt stöd i lag.<sup>143</sup> Denna är den mest grundläggande av legalitetsprincipens alla regler.

### 4.2.2 Retroaktivitetsförbudet

”*Nulla poena sine lege praevia*.” Retroaktivitetsförbudet förbjuder strafflagstiftning som verkar retroaktivt – åtminstone sådan som är till nackdel för den tilltalade. Huvudregeln är att straff ska följa av den lag som gällde vid tidpunkten då gärningen företogs. Undantag gäller när en ny lag trätt i kraft innan tiden för doms avkunnande. Den senare lagen ska då tillämpas, under förutsättning att den föreskriver en lindrigare påföljd.<sup>144</sup> Retroaktivitetsförbudet utgör en logisk utgrening av föreskriftskravet: om lagstiftning kunde införas retroaktivt skulle föreskriftskravet vara överflödigt.

### 4.2.3 Analogiförbudet

”*Nulla poena sine lege stricta*.” Genom analogiförbudet förhindras att strafflagstiftning appliceras utanför lagrummets ordalydelse.<sup>145</sup> Analogiförbudet är, i likhet med retroaktivitetsförbudet, en logisk nödvändighet för att föreskriftskravet ska kunna få genomslag. Förbudet innebär inte att det är förbjudet att tolka straffbud till att omfatta en viss gärning, utan syftar endast till att förbjuda regelrätta straffrättsliga analogier.<sup>146</sup> För att fråga ska vara om tolkning och inte analogi krävs att den aktuella handlingen eller underlåtelsen kan inordnas under lagtexten.<sup>147</sup> Var gränsen går mellan en tillåten extensiv tolkning och en otillåten analogi är emellertid inte självklart i praktiken, vilket har gett upphov till komplicerade ställningstaganden för rättstillämparen.<sup>148</sup> Förbudet gäller endast analogier till nackdel för den tilltalade.<sup>149</sup>

---

<sup>142</sup> Asp, Ulväng & Jareborg (2013), s. 47

<sup>143</sup> 2 kap. 10 § RF och 1 kap. 1 § BrB

<sup>144</sup> Zeteo lagkommentar, 5 § BrP

<sup>145</sup> 2 kap. 10 § RF och 1 kap. 1 § BrB

<sup>146</sup> Zeteo lagkommentar, 1 kap. 1 § BrB

<sup>147</sup> SOU 1988:7, s. 46

<sup>148</sup> Jfr. NJA 1994 s. 480

<sup>149</sup> Asp (2002), s. 273



## 4.2.4 Obestämdhetsförbudet

”*Nulla poena sine lege certa.*” Obestämdhetsförbudet föreskriver att ett straffbud måste vara (i viss utsträckning) precist till sin karaktär, dvs. det får inte vara alltför generellt eller obegripligt utformat. Förbudet är, till skillnad från de andra reglerna, mer av en princip än en regel. Detta hänger samman med att ett visst mått av obestämdhet är oundvikligt eftersom språket som verktyg sällan erbjuder matematisk precision.<sup>150</sup> Till skillnad från de övriga reglerna saknas också uttryckligt lagstöd för obestämdhetsförbudet.

Obestämdheten som förbjuds enligt denna underprincip kan bestå antingen av ett obestämt språk eller av otydliga och svåröverskådliga hänvisningar.<sup>151</sup> I doktrin talas övergripande om ”tillämpningssvårigheter” respektive ”överblickningssvårigheter”. Tillämpningssvårigheter kan i sin tur utgöras av termers och begrepps vaghet, men också av deras potentiella mångtydighet.<sup>152</sup> Konsekvensen av att ett straffbud inte utformas med tillräcklig precision blir att det inte uppfyller kravet på laglig bestämdhet, och således ska tillämpas till förmån för den tilltalade (principen om *in dubio mitius*). Ett obestämt straffbud låter sig dessutom svårligen korrigeras i efterhand, på grund av det analogiförbud som råder. Knäckfrågan blir följaktligen hur obestämt ett straffbud får vara innan det strider mot legalitetsprincipen?

I de följande två rättsfallen demonstreras tydligt hur obestämdhetsförbudet kan aktualiseras, å ena sidan på grund av obestämt språk, å andra sidan vid obestämda hänvisningar.

I NJA 2016 s. 680 var fråga om ett artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § MB. För artskyddsbrott döms den som enligt 29 kap. 2 b § första stycket 4 a MB saluför bl.a. varg, produkter av varg eller sådan ”annan vara”, om det sker i strid med artikel 8.1 i *rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem (CITES-förordningen)*. Under medeltidsveckan i Visby hade en saluståndsägare salufört skinn under beteckningen ”varg” (*canis lupus*). Skinnen – som sedermera visade sig vara prärievarg – (*canis latrans*), beslagtogs av myndigheter och en rättsprocess inleddes mot försäljaren. Försäljaren framhöll att det under medeltiden inte fanns några prärievargar i Visby, varför denne istället valt att märka skinnen som varg. Till skillnad från varg är prärievarg inte en skyddad art enligt nämnda förordning, varför frågan kom att prövas om det var förbjudet att saluföra prärievarg under beteckningen varg. Mer specifikt prövades ifall det var förenligt med legalitetsprincipen att låta begreppet ”annan vara” enligt 29 kap. 2 b § första stycket 4 a MB innefatta ett förbud mot att saluföra produkter av en oskyddad art, under förespeglingen att produkterna härrör från skyddad art.

---

<sup>150</sup> Asp (2002), s. 271

<sup>151</sup> Asp, Ulväng & Jareborg (2013), s. 47

<sup>152</sup> Frände (1989), s. 239f.

Rätten konstaterade inledningsvis att det inte strider mot legalitetsprincipen att genom blankettstraffbud hänvisa till artiklar i en EU-förordning på gjorda vis (d.v.s. att det inte förelåg några överblickningssvårigheter som skulle ha kunnat aktualisera obestämdhetsförbudet).<sup>153</sup> Däremot ansåg domstolen att det hade stridit mot legalitetsprincipens obestämdhetsförbud (tillämpningssvårigheter) att låta saluförande av prairievärg omfattas av förbudet i 29 kap. 2 b § första stycket 4 a MB. Den tilltalade frikändes från anklagelserna.

Det andra rättsfallet, NJA 2017 s. 157, väckte frågan om vad som krävs för att överblickningssvårigheter ska kunna aktualisera obestämdhetsförbudet.

Den tilltalade innehade i fallet en tillståndspliktig laserpekare utan tillstånd. Enligt dåvarande strålskyddsförordningen 8 a § fick en ”stark laserpekare” inte innehas utan tillstånd. En stark laserpekare var enligt 1 a § SSF en sådan bärbar teknisk anordning som svarade mot vissa närmare angivna förutsättningar och besatt vissa strålningsegenskaper. I förordningen hänvisades till en standard framtagen av standardiseringsorganet Svensk El-standard, som endast återfanns i läsbar form mot betalning (1091 kr). Domstolen konstaterade att det i och för sig är möjligt att låta en straffsanktionerad författningsföreskrift hämta sitt materiella innehåll från en teknisk eller liknande standard som har utarbetats av ett privaträttsligt organ.<sup>154</sup> Dock förutsätter detta att kunskap om standarden enkelt kan inhämtas vid behov. Att endast kunna erhålla informationen mot betalning uppfyller inte legalitetsprincipens krav på bestämdhet. Den tilltalade frikändes foljdriktigt.

## 4.3 Legalitetsprincipen och blankettstraffbud

En befogad fråga i sammanhanget är ifall blankettstraffbud som kriminaliseringsteknik i något avseende strider mot legalitetsprincipen? Blankettstraffbuds relevans för legalitetsprincipen består i risken för s.k. överblickningssvårigheter (som därmed aktualiserar obestämdhetsförbudet). Förutsatt att språket inte innehåller någon otydlighet – dessa båda typer av obestämdhet tenderar dessvärre att uppträda tillsammans – hade en noggrann genomläsning av blankettstraffbud jämte sekundärnorm avlägsnat i princip all obestämdhet.<sup>155</sup> Att dessa hänvisningar kan fordra viss efterforskning från den enskildes sida innebär inte heller att legalitetsprincipens krav på bestämdhet ska anses eftersatt.<sup>156</sup> Sammantaget uppställer legalitetsprincipen inga direkta hinder för användningen av blankettstraffbud. Som vi sett förekommer det dock att rättstillämparen underkänner blankettstraffbud när det straffbelagda området framgår endast

---

<sup>153</sup> NJA 2016 s. 680, se ”Domskäl”, p. 14

<sup>154</sup> Jfr. prop. 1975/76:112 s. 73

<sup>155</sup> Frände (1989), s. 240

<sup>156</sup> NJA 2007 s. 227 och NJA 2012 s. 105

genom alltför otydliga hänvisningar.<sup>157</sup> Exakt var någonstans gränsen går förblir en svår gränsdragningsfråga.

Inom miljöstraffrätten hämtas nuförtiden en stor del av innehållet direkt från EU-förordningar. För att straffsanktionera en EU-förordning krävs inte att den återges i svensk författningstext, utan det har av lagstiftaren ansetts tillräckligt att hänvisa till förordningens artiklar genom blankettstraffbud.<sup>158</sup> På senare år har denna kriminaliseringsteknik fått motta omfattande kritik ur legalitetssynpunkt, inte minst med avseende på hur det straffbelagda området ofta framträder genom omfattande punktlister i miljöbalkens kapitel 29.<sup>159</sup> År 2018 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att ta fram förslag på en mer ändamålsenlig kriminaliseringsteknik vid överträdelse av EU-förordningar. Syftet är att hitta en teknik som bättre överensstämmer med svenska straffrättsliga grundsatser såväl som med EU-rätten. Uppdraget är tänkt att redovisas den 31 december 2019.<sup>160</sup>

Avslutningsvis vill tilläggas att den typen av överblickningssvårigheter som blankettstraffbud ger upphov till naturligtvis kan orsaka problem i legalitetshänseende, men generellt är dessa ändå mindre än problemen som den andra typen av obestämdhet (tillämpningssvårigheter) orsakar.<sup>161</sup> Detta gäller inte minst på området för tillstånd till miljöfarlig verksamhet, varinom hänvisningarna ofta är relativt tydliga – men tillstånden tenderar att vara desto mer obestämt utformade.<sup>162</sup>

## 4.4 Tillägg och reflektion

Som påtalats tidigare är miljöstraffrätten ett naturvetenskapligt och lagtekniskt komplext rättsområde som präglas av en utbredd användning av blankettstraffbud. Situationen ger upphov till överblickningssvårigheter som väcker frågor om mer ändamålsenliga lagstiftningstekniker. Gällande tillstånd till miljöfarlig verksamhet utgör överblickningssvårigheter dock inte något större problem. Hänvisningen till tillstånd i 29 kap. 4 § andra stycket 2p. MB, som tillsammans med undantaget i 29 kap. 1 § sista stycket MB konkretiserar blankettstraffkriminaliseringen av villkorsöverträdelse, är tydlig till sin utformning.<sup>163</sup> Undantaget skulle möjligtvis vara om ett villkor i tillståndet utgör ett blankettstraffstadgande, d.v.s. att tillståndet innehåller villkor som hänvisar till andra normer (exempelvis till en teknisk eller liknande standard som utarbetats av ett privaträttsligt organ). Då riskerar överblickningssvårigheter att uppstå, varvid en prövning av villkoren mot obestämdhetsförbudet kan komma att aktualiseras.<sup>164</sup>

---

<sup>157</sup> Jfr. NJA 2017 s. 157

<sup>158</sup> Prop. 2005/06:182 s. 42

<sup>159</sup> Prop. 2011/12:59 s. 70-72 och prop. 2012/13:135 s. 251f.

<sup>160</sup> Dir. 2018:37

<sup>161</sup> Asp (2002), s. 276f.

<sup>162</sup> Träskman (2010), s. 21

<sup>163</sup> Jfr. prop. 2005/06:182 s. 40

<sup>164</sup> Jfr. MÖD 2014:52

Den huvudsakliga problematiken består dock i risken för tillämpningssvårigheter, d.v.s. språkliga obestämtheter hos tillståndet som leder till att legalitetsprincipen inte anses tillfredsställande uppfylld. Som konstaterats tidigare är tillstånd inte primärt utformade med straffrätten i åtanke,<sup>165</sup> samtidigt som terminologin vid villkorsskrivningen av naturliga skäl kan antas vara både tekniskt och naturvetenskapligt invecklad. Med detta följer en uppenbar risk för att förutsebarheten blir haltande. Jag vill härvid påminna om tumregeln: ”medborgarna bör själva genom att läsa lagen kunna förutse straffrättssystemets reaktioner på planerade eller utförda gärningar”. Tillämpningssvårigheter innebär dessutom att tillståndsvillkoren inte helt sonika kan användas som en del av åklagarens gärningsbeskrivning, vilket får tillståndet att förlora en stor del av sin straffrättsliga funktion. Tillståndsmyndigheten ställs följaktligen inför minst sagt dubiösa direktiv vid tillståndsprövningen, när utformningen ska tillfredsställa både miljörättens administrativa krav och miljöstraffrättens höga krav i legalitetshänseende.

---

<sup>165</sup> Jfr. avsnitt 2.4

# 5 Villkorsskrivning – En genomgång av praxis

I praxis finns otaliga exempel på otydligt författade tillståndsvillkor som framtvingat en rättslig prövning av villkoren. Nedan lyfts några av de mest tongivande rättsfallen på området fram, vari frågan om villkorsskrivning i olika avseenden ställts på sin spets. Presentationen sker i dignitetsordning, varför den inleds med Högsta domstolen för att därefter övergå till Miljööverdomstolen. Framställningen avrundas med ett hovrättsfall, som på ett särskilt sätt demonstrerar den legalitetsproblematik som kan uppstå. Rättsfallen presenteras i kronologisk ordning inom sin respektive kategori.

## 5.1 Högsta domstolen

### 5.1.1 NJA 2006 s. 188

Rättsfallet avsåg ett bolag som med tillstånd att släppa ut en viss mängd fosfatfosfor per år hade släppt ut ungefär en tredjedel av tillåten årsmängd under loppet av något dygn, vilket fått skadliga konsekvenser för miljön. Begränsningsvärdet ifråga hade angivits på årsbasis, vilket fått till följd att någon absolut övre gräns för utsläpp under en kortare tid inte uppställts. HD kunde följaktligen konstatera att tillståndsvillkoret inte överträtts, och tillade att möjligheterna att döma en verksamhetsutövare när tillståndsvillkoren tekniskt sett inte överträtts är mycket begränsade. I huvudsak avses fall då tillståndet grundats på vilseledande uppgifter från verksamhetsutövarens sida (härvid framhölls hur tillståndets befriande verkan från ansvar för miljöskada är betingat av att ett korrekt och fullständigt underlag redovisats).<sup>166</sup> Rättssäkerhetsaspekten ansågs i sammanhanget tala till fördel för en restriktiv tolkning av den aktuella bestämmelsen. Åklagarens yrkande avsågs därmed.

### 5.1.2 NJA 2006 s. 310

NJA 2006 s. 310 är ett centralt och ofta citerat rättsfall på området. Omständigheterna i målet var sådana att verksamhetsutövaren hade ansökt om utökad verksamhet avseende bl.a. hantering av miljöfarliga kemikalier. Naturvårdsverket hade i samband med detta yrkat att ett villkor med följande lydelse skulle inkorporeras i tillståndet: "*Från och med den 1 januari 2007 får det i produktionen inte användas sådana råvaror eller insatskemikalier för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för hälsa och miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, akut och kronisk toxicitet och potential för bioackumulering [...].*"

---

<sup>166</sup> Jfr. prop. 1980/81:108, s. 17

Miljööverdomstolen godtog villkoret i denna utformning och biföll därmed Naturvårdsverkets yrkande. HD underkände emellertid yrkandet med hänvisning till dess bristande rättssäkerhet, och återförvisade målet i denna del till miljööverdomstolen. Det problematiska med villkoret ansågs vara uttrycket ”dokumenterad kunskap”, som varken vidareutvecklade hur väldokumenterad kunskapen skulle vara eller innehöll någon skyldighet för verksamhetsutövaren att hålla sig à jour med utvecklingen. Villkoret ansågs inte heller i tillräcklig utsträckning återspegla den ständiga förändringen av kunskapsläget. Domstolen konstaterade att villkoret annars låg helt i linje med miljöbalkens målsättningar, med hänsyn till att det föreskrivs ett kunskapskrav bl.a. i de allmänna hänsynsreglerna.<sup>167</sup> Detta kunskapskrav är emellertid, av goda skäl, inte straffsanktionerat. Liksom beträffande övriga hänsynsregler har det ansetts olämpligt att straffsanktionera kunskapskravet, eftersom det har ett mycket oprecist innehåll.<sup>168</sup> Till detta ska tilläggas att extra höga krav på rättssäkerhet följer av det faktum att överträdelser av tillståndsvillkor är förenade med mycket stränga sanktioner, innefattande såväl återkallande av tillstånd som böter eller fängelse i högst två år.<sup>169</sup> Av denna anledning ansåg domstolen att villkoret skulle underkännas, och tillade att villkor alltid ska formuleras så att de kan ligga till grund för bedömningen av ifall en eventuell överträdelse har begåtts såväl som till grund för en efterföljande påföljdsbestämning.

### 5.1.3 NJA 2010 s. 516

I likhet med NJA 2006 s. 310 behandlar NJA 2010 s. 516 ett i villkor föreskrivet kunskapskrav beträffande kemikalier som används inom verksamheten. Villkoret liknade i mångt och mycket det från 2006 års rättsfall. Endast i två avseenden skilde sig villkoren åt. Dels innehöll det nu aktuella villkoret en hänvisning till artikel 31 i REACH-förordningen (som trädde ikraft år 2007) i form av ett minimikrav, dels undantogs sådana råvaror och insatskemikalier som på grund av sina inneboende egenskaper inte omfattades av artikel 31 i REACH. Trots dessa tillägg underkändes villkoret i rättssäkerhetsavseende med hänvisning till att det saknade den precision som föreskrivits i NJA 2006 s. 310. Det ankom därför på Miljööverdomstolen att på nytt behandla frågan om villkorets utformning, i ljuset av det som HD uttalat i målet. Vad HD uttalade i frågan rörde främst villkorens funktion som straffrättslig tröskel. HD konstaterade bl.a. att kopplingen mellan villkoren och sanktionssystemet i stort hänger samman med att en del av miljöbalkens mest grundläggande regler är alltför allmänt hållna för att direkt kunna straffsanktioneras, däribland kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB (jfr resonemanget i NJA 2006 s. 310). Ett tillståndsvillkor som konkretiserar en hänsynsregel – exempelvis det nu aktuella kunskapskravet – fyller därför funktionen av att omsätta generellt tillämpliga och allmänt hållna regler till mer preciserade krav på den enskilde verksamhetsutövaren, ytterst sanktionerade genom straffansvar. Villkor tar också sikte på sådant

<sup>167</sup> 2 kap. 2 § MB samt dåvarande 14 kap. 7 § MB

<sup>168</sup> Jfr. prop. 1997/98:45 (del I), s. 524

<sup>169</sup> 29 kap. 4 § första stycket MB

som inte direkt följer av författningsbestämmelser, men som likväl måste iaktas inom ramen för verksamheten. Om en mer precis reglering redan finns i författning saknas därmed anledning att upprepa regleringen i villkor. Tilläggas bör att villkor alltid ska bedömas och utformas utifrån den särskilda verksamhetens påverkan på hälsa och miljön. Domstolen menade dock att detta inte utgör ett hinder för användningen av förhållandevis standardiserade villkor.

För att kunna uppnå en acceptabel nivå av rättssäkerhet bör villkor vara utformade mot bakgrund av dessa överväganden – vilket HD ansåg att det nu aktuella villkoret inte varit. I sammanhanget tillade domstolen även att lagstiftaren vid tillkomsten av miljöbalken särskilt lyft problemet med alltför otydliga villkor och därvid betonat vikten av att kunna konstatera när en överträdelse skett.

## 5.2 Miljööverdomstolen

### 5.2.1 MÖD 2009:2

Rättsfallet avsåg användningen av begränsningsvillkor för bullernivåer. Genom detta rättsfall utmönstrades begreppen rikt- och gränsvärde slutligt ur svensk praxis. Miljööverdomstolen konstaterade i sina överväganden att det fanns stora problem från rättssäkerhetssynpunkt med den praxis som höll på att växa fram, i synnerhet vad gällde den utbredda användningen av riktvärden. Det ansågs att villkor fortsättningsvis borde utformas så att kontrollen av dem bättre fastställs, samt genom tydligare preciseringar i mätfrekvens och mätmetod. Därutöver uttalade sig domstolen om några allmänna utgångspunkter och riktlinjer för villkorsskrivning. Bl.a. framhölls att tillståndsmyndigheten vid fastställandet av begränsningsvärden måste säkerställa att det finns konkreta åtgärder för verksamhetsutövaren att vidta. Tillståndsmyndigheten ska också bilda sig en uppfattning om kostnaderna för dessa åtgärder, för att därefter väga kostnader mot nytta i enlighet 2 kap. 7 § MB. Därefter ankommer det på verksamhetsutövaren att visa att en viss åtgärd inte skulle vara kostnadsmässigt motiverad.<sup>170</sup>

Vidare uttryckte domstolen behovet av att forma villkor utefter de aktörer som är beroende av deras funktionalitet, med rättssäkerhet som ledstjärna.

*”De krav på rättssäkerhet som sålunda gör sig gällande när ett villkor fastställs innebär att det inte får råda någon tvekan om innebörden av villkoret, varken från tillståndshavarens sida, som har att följa villkoret, eller från tillsynsmyndighetens sida som har att kontrollera efterlevnaden (26 kap. 1 §). Även tillståndsmyndigheten måste ha klart för sig innebörden av*

---

<sup>170</sup> Se avsnitt 2.3.2.1

*villkoret och den kontroll som behövs för att kunna göra avvägningarna enligt 2 kap. 3 och 7 §§.”<sup>171</sup>*

Det framhölls att om inte villkor formuleras efter dessa utgångspunkter är risken stor att systemet med tillstånd och villkor inte får den styrande effekt det är avsett att ha, vilket i sin tur riskerar att leda till en situation liknande den som rådde under slutet av 1970-talet – när begränsningsvärden uppfattades som målsättningar och tillståndsefterlevnaden var mycket dålig.

### **5.2.2 MÖD 2009:9**

I målet lyftes ett specifikt begränsningsvärde för utsläpp till vatten, som satts så lågt att verksamhetsutövaren varken ansågs haft rättslig eller faktisk möjlighet att följa villkoret. Domstolen framhöll som en grundläggande princip för all villkorsskrivning att verksamhetsutövaren ska ha rättslig och faktisk möjlighet att följa villkoret. Därutöver bekräftade domstolen även den praxis som åstadkommits genom MÖD 2009:2, angående utmönstringen av begreppen rikt- och gränsvärde ur svensk rätt.

### **5.2.3 MÖD 2014:10**

Målet avsåg tillstånd till ändrad och utökad verksamhet för avfallshantering. Fråga var bl.a. om ett annars otillåtet utsläpp skulle tillåtas vid extraordinära omständigheter, genom införandet av ett ”force majeure”-villkor i tillståndet. Miljööverdomstolen avlog införandet av nämnda villkor med motiveringen att det endast är den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor som kan bli dömd för otillåten miljöverksamhet, varför det inte ska anses straffbart om det i samband med extrema situationer skulle ske en överträdelse. Ansvarsfrihet i detta sammanhang förutsätter emellertid att gällande krav på anläggningsdimensionering och dylikt är uppfyllda.

### **5.2.4 MÖD 2014:52**

I utvalda delar angick rättsfallet blankettstraffstadganden inom tillståndsvillkor. Miljööverdomstolen underkände länsstyrelsens förslag till villkor med motiveringen att villkoret ifråga gav upphov till överblickningssvårigheter.<sup>172</sup> Enligt domstolen innehöll det föreslagna villkoret hänvisningar till ett stort antal förteckningar över ett stort antal ämnen, som med hänsyn till förteckningarnas ständiga uppdateringar samt eventuella anståndsärenden skulle lett till att villkorets omfång blivit alltför svåröverblickbart för att kunna godkännas ur rättssäkerhetsperspektiv. Därutöver tillkom undantag för vissa ämnen, som också lämnade utrymme för olika bedömningar. Sammantaget ansågs inte villkoret uppfylla de krav

<sup>171</sup> MÖD 2009:2, se ”Den hittillsvarande användningen av riktvärden”

<sup>172</sup> MÖD 2014:52, M7843-13, se ”Mark- och miljööverdomstolens domskäl”, ”Villkor 8”



på tydlighet och förutsägbarhet som ställs på villkor. I domskälen upprepade domstolen i stort de relevanta domskäl som angetts i NJA 2006 s. 310 samt NJA 2010 s. 516, innebärande att villkor måste vara så pass preciserade att de kan läggas till grund för avgörandet om en överträdelse begåtts samt att utformningen ska göras av hänsyn till de sanktioner som riskerar att följa på en överträdelse.<sup>173</sup>

### **5.2.5 M 11046-16 (2017-09-19)**

I detta rättsfall behandlades frågan om domvilla, mot bakgrund av att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet helt saknat bestämmelser som reglerade verksamhetens omfattning. Av de i rättsfallet återgivna omständigheterna går att utläsa att tillståndet innehöll åtminstone fem villkor, varav ett var ett allmänt villkor och åtminstone ett var ett begränsningsvillkor. Inget av villkoren i tillståndet begränsade emellertid verksamhetens omfattning. Miljööverdomstolen ansåg att den totala avsaknaden av villkor som reglerade verksamhetens omfattning renderade tillståndet så oklart och ofullständigt att domvilla hade förekommit. Målet återförvisades till miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

## **5.3 Hovrätten**

### **5.3.1 B 375-14 (2015-12-07)**

I det aktuella målet var fråga om ett läckage på 1 700 000 liter råttolja från en cistern, varvid frågan om miljöbrott enligt 29 kap. 1 § MB uppstod.<sup>174</sup> Hovrätten konstaterade inledningsvis att det inte fanns något i den framlagda bevisningen som styrkte eller talade för att utsläppet skulle ha skett uppsåtligt. Frågan var istället om bolaget hade agerat oaktsamt i något avseende. Åklagaren menade att oaktsamheten bestod i att bolaget valt bort samtliga tillgängliga metoder för att minimera risken för spridning vid ett eventuellt oljeutsläpp. Åklagaren underströk att talan i målet inte avsåg villkorsöverträdelse utan miljöbrott, men gjorde samtidigt gällande att oaktsamheten bl.a. bestod i att bolaget inte iakttagit villkor 2 i tillståndet. Villkoret ifråga föreskrev en skyldighet för bolaget att uppföra ett sekundärt skydd vid den aktuella cisternen.<sup>175</sup> Något sekundärt skydd hade emellertid inte uppförts av bolaget. En av frågorna i målet var sålunda ifall denna underlåtelse kunde anses straffbar vid en tillämpning av 29 kap. 1 § MB.

Hovrätten framhöll att ett villkor måste vara någorlunda bestämt till sin utformning för att kunna tillämpas i straffrättsligt hänseende. Det kunde konstateras att stor osäkerhet rådde kring frågan hur begreppet ”sekundärt skydd” i förhållande till cisternen skulle tolkas. Mot bakgrund av de

---

<sup>173</sup> Se avsnitt 5.2.2 och 5.2.3

<sup>174</sup> Mål nr B 1375-14

<sup>175</sup> Se bilaga 1

rättssäkerhetskrav som enligt praxis ställs på utformningen av straffsanktionerade villkor – härvid hänvisades till NJA 2006 s. 310 – ansåg Hovrätten att villkor 2 inte kunde anses ålägga bolaget en sådan skyldighet. Hovrätten förtydligade att det av allmänna straffrättsliga principer följer att det måste ha förelegat en skyldighet att agera för att underlåtenheten att vidta en viss åtgärd ska vara straffbar.<sup>176</sup> Villkor 2 ansågs inte vara tillräckligt precist för att föreskriva en sådan skyldighet.

Bolaget hade också i samband med tillståndsansökningen lämnat felaktiga uppgifter angående oljans egenskaper. I sin ansökan hade bolaget uppgivit att råttalloljan var trögflytande och lättsanerad, vilket visade sig vara helt felaktigt. Fråga uppstod då ifall tillståndets rättskraft verkligen kunde befria bolaget från ansvar, med tanke på att ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag inte hade ingivits (jfr. resonemanget i NJA 2006 s. 188). Hovrätten konkluderade emellertid att bolagets oaktsamma angivande av missvisande uppgifter inte nådde upp till gränsen för straffbar oaktsamhet vid en tillämpning av 29 kap. 1 § MB, eftersom det inte kunde visas att korrekt lämnade uppgifter hade föranlett att andra tillståndsvillkor ställts.<sup>177</sup>

## 5.4 Tillägg och reflektion

Jurisdiktionen över tillstånd till miljöfarlig verksamhet är tudelad. Medan generella tillståndsfrågor handläggs av specialiserade miljödomstolar tillfaller åtal för villkorsbrott de allmänna domstolarna. Krav på tillståndets utformning följer således av praxis från båda domstolarna – inte minst vad gäller frågor om legalitet. I mål som inletts hos länsstyrelsen utgör dessutom Miljööverdomstolen sista instans, och intar därmed en prejudikatbildande roll, medan Högsta domstolen är slutinstans för mål som inletts vid Mark- och miljödomstolen.<sup>178</sup> Prejudikatbildningen på området blir på så vis överlappande – både inom och mellan de respektive instansordningarna – och riskerar i värsta fall att bli motsägelsefull. Högsta domstolen arbetar dessutom, till skillnad från Miljööverdomstolen, helt utan teknisk eller naturvetenskaplig expertis. Prövningstillstånd krävs (i vanlig ordning),<sup>179</sup> med vilket följer att domstolen också bara avgör ett fåtal miljömål varje år. Miljööverdomstolen, å andra sidan, avgör otaliga tillståndsärenden varje år. Detta får till följd att Miljööverdomstolen behärskar området bättre än Högsta domstolen, och att prejudikatbildningen på området i praktiken härstammar från Miljööverdomstolen. Det är exempelvis vid flera tillfällen som Högsta domstolen dragit fel slutsats på grund av obekantskap med tillståndssystemet.<sup>180</sup> Trots detta värderas Högsta domstolens prejudikat högre än Miljööverdomstolens, eftersom Miljööverdomstolen i sin egenskap av Svea Hovrätt är inordnad under hovrättens allmänna organisation. Sammantaget anser jag att det rådande upplägget bör ifrågasättas, då det

---

<sup>176</sup> Jfr. avsnitt 3.2.3

<sup>177</sup> Se mina tankar kring denna slutsats i avsnitt 3.4

<sup>178</sup> Zeteo lagkommentar, 5 kap. 5 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar

<sup>179</sup> Jfr. prop. 2009/10:215 s 173

<sup>180</sup> Darpö (2010), s. 180

skänker ytterligare en dimension av rättsosäkerhet till den legalitetsproblematik som redan omger tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

## 6 Straffrättslig effektivitet

Effektivitet är en grundförutsättning för straffrättens legitimitet. Oavsett de bakomliggande motiven kommer ett straffrättssystem som brister i effektivitet inte lyckas bevara den tilltro som är nödvändig för hög efterlevnad. För att uppnå straffrättslig effektivitet förutsätts tre saker: (1) tillräckligt hög normkunskap, (2) tillräckligt hög sanktionssannolikhet och (3) tillräcklig sanktionsstränghet.<sup>181</sup> För denna uppsats vidkommande är det endast de två förstnämnda av dessa tre kriterier som är av relevans, med tanke på att påföljdsbestämning inte ligger inom fokusområdet.

### 6.1 Allmänprevention

Enligt synsättet ovan betraktas bestraffningen som ett medel för att förebygga brottslighet bland allmänheten – s.k. allmänprevention.<sup>182</sup> Allmänpreventionen består av två fristående effekter: en avskräckande och en moralbildande. För en avskräckande verkan förutsätts att folk agerar rationellt, d.v.s. att brottslighet endast begås om gärningsmannen uppfattar situationen som att de potentiella fördelarna med gärningen överväger nackdelarna med att eventuellt behöva ställas till ansvar för gärningen.<sup>183</sup> Moralbildning uppstår enligt ideologin på två sätt. Dels förstärks redan befintliga föreställningar om moral genom straffsystemet, dels uppstår moralbildning genom nykriminalisering.<sup>184</sup> Straffrättssystemets moraliska halt avgörs mot bakgrund av hur övertygande det bakomliggande budskapet framförs.<sup>185</sup> I praktiken kan normalt sett inte skiljas mellan avskräckande och moralbildande effekter.<sup>186</sup>

Idén om allmänprevention är en s.k. relativ straffideologi. Inom de relativa straffideologierna betraktas bestraffningen som ett medel snarare än ett mål. Detta är att jämföra med de absoluta straffideologierna, varinom man betraktar bestraffningen som ett självändamål. Inom sistnämnda kategori återfinns exempelvis ”vedergällning” som bärande bestraffningsprincip.<sup>187</sup> Straffrättssystem som grundar sig på legalitetsprincipen kan dock inte rimligen förenas med ett annat bestraffningssyfte än allmänprevention. Ideologin har sina rötter i den tyske straffrättsprofessorn Anselm von Feuerbachs läror,<sup>188</sup> samme person som gjorde legalitetsprincipen känd

---

<sup>181</sup> Träskman (2010), s. 19

<sup>182</sup> Andersson & Nilsson (2017), s. 12

<sup>183</sup> Jareborg & Zila, (2017), s. 76

<sup>184</sup> Jareborg & Zila, (2017), s. 77

<sup>185</sup> Jareborg (1995), s. 35

<sup>186</sup> Jareborg & Zila, (2017), s. 81

<sup>187</sup> Jareborg & Zila, (2017), s. 65

<sup>188</sup> Jareborg & Zila, (2017), s. 77

under formuleringen ”*nulla poena sine lege, nulla poene sine crimine, nullum crimen sine poena legali*”.<sup>189</sup>

## 6.2 Normkunskap

Tillräckligt hög normkunskap förutsätter att det kriminaliserade området framgår med tydlighet, så att de som berörs av normerna kan rätta sig därefter. Det krävs också att normkunskapen förmedlas tillräckligt tydligt genom de rättstillämpande myndigheternas beslut och avgöranden.<sup>190</sup> Innebörden ska i första hand framgå för den som har att följa normen, men även myndigheter och andra som har att kontrollera normens efterlevnad måste vara införstådda med dess innehåll.<sup>191</sup>

## 6.3 Sanktionssannolikhet

Tillräckligt hög sanktionssannolikhet innebär att sannolikheten att en sanktion följer på en normöverträdelse ska vara hög nog för att vetskapen därom ska avskräcka och styra mänskligt beteende. För att möjliggöra detta krävs att upptäcktsrisken för ett visst brott uppfattas som tillräckligt hög. Vid offerlösa brott, exempelvis brott mot miljön, fordras således viss anmälningsbenägenhet hos tillsynsmyndigheterna.<sup>192</sup>

## 6.4 Tillägg och reflektion

Vad beträffar tillståndsöverträdelser kan anföras att normkunskapen inte är särskilt hög, samtidigt som sanktionssannolikheten är förhållandevis låg. Det straffbelagda området framgår endast vid en genomläsning av blankettstraffbud jämte tillstånd. Mot bakgrund av vad som framgått om författandet av tillstånd – utformningens komplexitet och förekommande legalitetsbrister – kan slutsatsen dras att det straffbelagda området inte alltid framgår tydligt. En vanlig invändning mot miljöstraffrätten är dessutom att även sanktionssannolikheten är relativt låg. Risken för upptäckt är för det första tämligen liten, då tillsynen vanligen sker med hjälp av verksamhetsutövers rapporterade uppgifter samt genom föranmälda besök.<sup>193</sup> Därutöver är den fortsatta hanteringen av anmälda ärenden på många sätt otillfredsställande. Utredningarnas komplexitet leder till att en mängd potentiella förundersökningar inte inleds, samtidigt som det är svårt att få till stånd en fällande dom i de fall förundersökning faktiskt inleds. Enligt den senaste undersökningen av detta slag låg gillandeprocenten för

---

<sup>189</sup> SOU 1988:7, s. 43

<sup>190</sup> Träskman (2010), s. 19

<sup>191</sup> Andersson & Nilsson, s. 12

<sup>192</sup> Andersson & Nilsson, s. 12

<sup>193</sup> Se avsnitt 3.2.2

miljöbrottsåtal kring 65-70%, medan motsvarande siffra för traditionell brottslighet vid samma tidpunkt befann sig kring 90-95%.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> BRÅ 2006:5, s. 9 (dessvärre har BRÅ inte gjort någon motsvarande kartläggning över gillandeprocenten för miljöbrottsåtal kontra traditionell brottslighet sedan denna rapport utgavs).

# 7 Rättssäkerhet och prognostiserbarhet

Så vilka konsekvenser riskerar tillämpningen av ett tillstånd som brister i legalitet att få för verksamhetsutövare och rättstillämpande myndigheter? Nedan följer mina slutsatser kring de respektive aktörerna och deras behov av legalitet. Jag utgår härvid från att tillståndet i första hand utgör ett miljörättsligt instrument och i andra hand ett straffrättsligt. Detta är ingen prioriteringsordning som framgår uttryckligen av varken lag, förarbeten, praxis eller doktrin, men det är något jag tycker mig kunna utläsa från gällande rätt och det resultat som i övrigt presenterats.<sup>195</sup>

## 7.1 Verksamhetsutövare

Hänsynsreglerna i miljöbalkens kapitel 2 riktar sig till verksamhetsutövaren. Denne har ett (icke straffsanktionerat) ansvar att iakta hänsynsreglerna vid organiserandet och bedrivandet av sin verksamhet. Tillståndet är avsett att tillhandahålla preciseringar av dessa allmänt hållna hänsynsregler i form av straffsanktionerade villkor, anpassade utefter den enskilda verksamhetens unika förutsättningar. Ansvaret för att utforma ett tillstånd åligger primärt tillståndsmyndigheten (i den delen som avser det allmänna villkorets omfattning åligger ansvaret dock också verksamhetsutövaren). Vad gäller efterlevnad ligger naturligtvis hela ansvaret på verksamhetsutövaren. Tillståndet medför både rättigheter och skyldigheter. Genom tillståndets rättskraft får verksamhetsutövaren en juridiskt skyddad plattform att bedriva sin verksamhet, såvitt avser frågor som prövats i beslutet. I gengäld krävs att verksamhetsutövaren uppfyller villkoren som tillståndet förenats med. Tillståndet fyller härmed funktionen av att tillåta verksamhetsutövaren att bedriva sin verksamhet utan att behöva riskera några oförutsedda ingripanden från myndigheter (eller enskilda), samtidigt som det syftar till att uppnå en balans mellan miljöpolitiska hållbarhetsmål och verksamhetens ekonomiska ambitioner. Några straffrättsliga hänsynstaganden behöver inte göras på det här stadiet.

En verksamhetsåtgärd som är tillåten inom ramen för tillståndet omfattas även av ansvarsfrihet under bestämmelserna 29 kap. 4 § MB och 29 kap. 5 § MB. Motsatsvis innebär detta att en åtgärd som innebär ett övertramp av tillståndets rättskraft också är straffbar under nämnda bestämmelser. På det här stadiet träder straffrättens krav på legalitet in. De potentiellt stränga påföljderna som verksamhetsutövare riskerar vid tillståndsöverträdelser medför att tillståndet måste utformas så att det kan ligga till grund för att avgöra ifall en tillståndsöverträdelse begåtts, samt för den efterföljande påföljdsbestämningen. Kravet riktar sig till tillståndsmyndigheten, men är i

---

<sup>195</sup> Se avsnitt 2.4

första hand av betydelse för verksamhetsutövaren. Konsekvensen av att tillståndet utformas i enlighet med legalitetsprincipen (särskilt med beaktande av obestämdhetsförbudet) blir att verksamhetsutövaren med större säkerhet kan komma att förutse ifall en viss åtgärd omfattas av tillståndets rättskraft, och därmed medför ansvarsfrihet. Genom legalitetsprincipens krav på bestämdhet erhåller verksamhetsutövaren en större normkunskap, vilket i sig leder till ökad trygghet (rättssäkerhet). Omvänt betraktat så leder högre rättssäkerhet till högre normkunskap. Verksamhetsutövaren kan mot bakgrund av detta bedriva sin verksamhet obehindrat, trygg i vetskapen om att inga oförutsedda ingrepp kommer att ske från myndighets- eller enskildas håll, samtidigt som denne får ett verktyg för att undanhålla sig straffrättsligt ansvar. Härvid bör dock beaktas att tröskeln för administrativa ingrepp är lägre än för straffrättsliga åtgärder, med hänvisning till allmänna straffrättsliga principer.<sup>196</sup>

## 7.2 Rättstillämpande myndigheter

Legalitetsprincipens genomslag är också avgörande för de rättstillämpande myndigheternas kontroll av verksamheten. I första hand är tillståndets utformning av betydelse för tillståndsmyndigheten, som bör vara införstådd med innebörden av ett villkor och den kontroll som behövs för att kunna göra avvägningarna i miljöbalkens kapitel 2. Tillståndsmyndigheten måste även kunna påkalla omprövning av villkor, utfärda förbud eller återkalla tillstånd (s.k. administrativa ingrepp) vid villkorsöverträdelser. Tillståndet är i andra hand nödvändigt för tillsynsmyndigheternas tillsyn, inbegripet bl.a. deras möjlighet att utfärda förbud. Vid misstankar om överträdelser ska tillsynsmyndigheten dessutom göra en obligatorisk polisanmälan, varvid tillståndet får betydelse för den polisiära utredningen. Tillståndet ska då även kunna utgöra underlag för den gärningsbeskrivning som sedermera ska presenteras av åklagaren. Slutligen är tillståndet avsett att ligga till grund för den efterföljande påföljdsbestämningen, varför dess utformning även är av betydelse för domstolen. Kort sagt är tillståndets utformning av betydelse för samtliga av de rättstillämpande myndigheterna.

Först vid en potentiell överträdelse aktualiseras aktörernas skyldighet att agera, varefter graden av överträdelse betingar olika juridiska reaktioner.<sup>197</sup> Behovet av tydliga villkor uppstår i ljuset av detta. Enligt min uppfattning är bristande legalitet vid författandet av ett tillstånd till nackdel för samtliga nämnda aktörer, men främst till nackdel för åklagaren som därigenom riskerar att domstolen tolkar den bristande legaliteten till förmån för den tilltalade. Redan på premisserna följer dessutom att miljöbrott är svåra att utreda och fastställa ansvar för. Att kunna konstatera en begången tillståndsöverträdelse är av avgörande betydelse vid fastställande av ansvar

---

<sup>196</sup> Se avsnitt 3.2.1

<sup>197</sup> Exempelvis valet mellan omprövning och återkallelse, eller valet mellan att väcka eller inte väcka åtal



för otillåten miljöverksamhet, och kan även utgöra en tydlig indikation på brott vid fastställande av ansvar för miljöbrott.<sup>198</sup>

Miljöskador riskerar i många fall att bli oerhört omfattande – vilket både Hallandsåsen och Teckomatorp har lärt oss. Att hålla en enskild (eller ett företag) ansvarig för en sådan miljöskada kan verka otillräckligt, men åstadkommer likväl en känsla av rättvisa. Denna rättvisa utgör inte enbart ett självändamål, utan är en direkt nödvändighet för bibehållandet av en fortsatt allmän laglydnad. Att på grund av otydligt författade tillstånd inte kunna åstadkomma den rättelse som består i att den ytterst ansvarige hålls ansvarig för sitt agerande vållar inte bara frustration hos samhället (rättssamhället såväl som övriga samhället) – det visar också på systemets ineffektivitet och riskerar därigenom att vara skadligt för tillståndssystemets allmänna efterlevnad. En korrekt tillämpning av legalitetsprincipen vid utformningen av ett tillstånd medför ökad prognostiserbarhet för de rättstillämpande myndigheterna, vilket ger de respektive myndigheterna en bättre möjlighet att kunna uppskatta de straffrättsliga konsekvenserna av ett visst agerande. Prognostiserbarhet bidrar på så vis till att skydda miljön, genom att höja nivån av sanktionssannolikhet. Relationen mellan prognostiserbarhet och sanktionssannolikhet är enligt mig jämförbar med den mellan rättssäkerhet och normkunskap.

---

<sup>198</sup> Jfr. Mål nr B 1375-14, se avsnitt 5.3.1

## 8 Legalitet och effektivitet

Så finns det då något samband mellan straffrättslig effektivitet och rättssäkerhet respektive prognostiserbarhet?

Den här uppsatsen är skriven utifrån en övertygelse om att legalitet leder till det bästa utfallet för samtliga inblandade. Genom en korrekt tillämpning av legalitetsprincipen vid tillståndsprövningen ökar både verksamhetsutövers och rättstillämpande myndigheters möjligheter att navigera på miljöstraffrättsens snåriga område. Verksamhetsutövare får genom tydligt avgränsade tillståndsvillkor bättre kunskap om vilka verksamhetsåtgärder som är tillåtna respektive otillåtna, samtidigt som de rättstillämpande myndigheternas arbete med att beivra tillståndsöverträdelser underlättas. Å andra sidan förhindrar legalitetsprincipen staten från att snabbt och effektivt kunna ingripa i verksamheten vid behov, genom att maktutövningen binds till lagens strikta ordalydelse. I detta uppstår en konflikt mellan rättssäkerhet och effektivitet. Ett straffrättsystem utan krav på legalitet hade kunnat åstadkomma hög sanktionssannolikhet såväl som hög sanktionsstränghet. Däremot hade en sådan ordning misslyckats med att uppnå tillräckligt hög normkunskap. Ordningen hade därigenom också gått miste om den straffrättseffektivitet som består i den allmänna laglydnaden (samtidigt som någon nämnbar rättvisa inte hade skipats). Personligen är jag övertygad om att den effektivitetsvinning man skulle kunna åstadkomma genom rättsligt godtycke är kortsiktig och inte hade gynnat miljöstraffrättsutövningen i längden. Vid behov av brådskande åtgärder finns dessutom ofta ventiler inom straffrätten, exempelvis möjligheten för tillsynsmyndigheter att inskränka tillståndets rättskraft redan vid risk för allvarliga miljöskador.<sup>199</sup>

**Brister i rättssäkerhet** leder till en utbredd dålig normkunskap bland verksamhetsutövare. Riskbilden amplifieras av det faktum att normkunskapen inte alltid framgår med tydlighet av de rättstillämpande myndigheternas beslut och avgöranden, på grund av inkonsekventa och överlappande instansordningar samt en generellt bristande samverkan mellan tillståndsmyndigheter och rättsvårdande myndigheter.

**Brister i prognostiserbarhet** bidrar till att minska sanktionssannolikheten, eftersom tillståndsöverträdelser bl.a. bedöms mot bakgrund av det aktuella villkorets förenlighet med legalitetsprincipen. Dessutom är rättstillämpande myndigheters insatser ofta otillräckliga vid det generella beivrandet av miljöbrottslighet, en tendens som förstärks av obestämt utformade tillstånd.

Sammantaget bidrar dessa faktorer till att effektiviteten påverkas negativt, eftersom hög normkunskap och sanktionssannolikhet utgör grundläggande förutsättningar för straffrättslig effektivitet. Ett ineffektivt straffsystem kan inte bevara den tilltro som krävs för att upprätthålla allmän laglydnad, varvid en ond cirkel uppstår.

---

<sup>199</sup> Se avsnitt 2.3.2

## 9 Avslutande kommentarer

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan sägas utgöra både ett avtal och ett straffbud, med en rättskraft som sträcker sig ända från miljörätten till straffrätten. Vinningen av en korrekt tillämpning av legalitetsprincipen vid utformningen av ett tillstånd och tillståndsvillkor består inte i att bättre kunna bestraffa enstaka syndare vid tveksamma överträdelser. Tvärtom är verksamhetsutövarna som i första hand berörs av detta arbete förmodligen inte är de som står för den värsta brottsligheten (jag baserar denna slutsats på ett antagande om att den grövsta och mest uppsåtliga miljöbrottsligheten sällan torde bestå i sådan brottslighet som är beroende av villkorstolkning för en fällande dom). Den stora skillnaden för miljön åstadkoms istället genom den återhållande funktion som tillståndet har på verksamhetsutövare. Ett system med tydligt angivna gränser möjliggör inte främst för en ökning i antalet bestraffade, utan för en högre effektivitet genom allmänprevention. Som en konsekvens av detta ökar också verksamhetsutövarers rättssäkerhet, vilket i sin tur är pådrivande för en moralbildning kring brott mot miljön. I slutändan kanske en förbättring av detta slag innebär just det steg på vägen som är nödvändigt för att uppnå en hållbar utveckling.



Länsstyrelsen  
Gävleborg

**Miljöprövningsdelegationen**  
**Miljöskydds-enheten**  
Magnus Westbergh  
026 - 17 11 86  
magnus.westbergh@x.lst.se

Aktbilaga 11

**BESLUT**

2009-05-18

1 (10)

Dnr 551-10514-08

Dossnr 2182-1013

Arizona Chemical Aktiebolag  
Box 66  
820 22 Sandarne

### Tillstånd enligt miljöbalken till lagring av oljor

Anläggning: Arizona Chemical AB, Oljelager i Långrör

Fastighet: Lervik 4:1

N/S-koordinat: 6795577, O/V-koordinat 1572807

Kod enligt FMH: C 39.70

#### Beslut

Miljöprövningsdelegationen lämnar Arizona Chemical AB (orgnr 556708-3539) tillstånd enligt miljöbalken till att inom ovan nämnda fastighet hantera (motta, lagra och utlasta) tallolja och becolja. Verksamheten begränsas till en maximal hantering av 120 000 ton produkter per år och en momentan lagring av högst 20 000 ton.

Miljöprövningsdelegationen finner att miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) i ärendet uppfyller de krav som ställs i 6 kap miljöbalken (MB).

*För tillståndet gäller följande slutliga villkor:*

1. Om inte annat följer av övriga villkor ska verksamheten i huvudsak bedrivas i enlighet med vad bolaget angivit i ansökan eller i övrigt åtagit sig i ärendet.
2. Förvaring av kemiska produkter och farligt avfall ska ske på tät yta som är beständig mot det som lagras och så att det skyddas mot nederbörd. Behållare ska vara märkta, ändamålsenliga, säkra och skyddade mot påkörning. Lastnings- och lossningsplatser samt förvaringsytor ska vara försedda med sekundärt skydd så att spill, läckage eller liknande hålls kvar och kan omhändertas.
3. Hantering av avfall, farligt avfall och kemiska produkter ska ske så att utsläpp till mark, luft eller vatten motverkas. Vid risk för spill eller läckage ska hantering ske på tät yta så att spridning till mark eller vatten förhindras. Spill ska omgående samlas upp och tas omhand.

Postadress Länsstyrelsen, 801 70 Gävle  
Besöksadress Borgmästarplan

Telefon 026-17 10 00  
Fax 026-17 13 93

Webbadress [www.x.lst.se](http://www.x.lst.se)  
E-post [lansstyrelsen@x.lst.se](mailto:lansstyrelsen@x.lst.se)

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Andersson, Robert & Nilsson, Roddy (2017). *Svensk kriminalpolitik*, 2 uppl., Liber, Stockholm.

Asp, Petter (2002). *EU & straffrätten*, Iustus Förlag AB, Uppsala.

Asp, Petter & Ulväng, Magnus, på grundval av texter av Nils Jareborg (2013). *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Iustus Förlag AB, Uppsala.

Asp, Petter (2015). *Håller den Victorska tesen? – om blankettstraffbud, normgivningsmakt och krav på uppsåtstäckning*, Svensk Juristtidning, 2015, s. 370-382.

Bjällås, Ulf & Rahm, Thomas (1996). *Miljöskyddslagen, Handbok i miljö rätt*, 2 uppl., Fritzes Förlag AB (Publica och Norstedts Juridik), Stockholm.

Darpö, Jan (2010). *Rätt tillstånd för miljön*, Om tillståndet som miljörettsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav.

Emanuelsson Korsell, Lars (2000). *Ekobrott, liksom!*, Svensk Juristtidning, 2000, häfte 10, s. 932-965.

Frände, Dan (1989). *Den straffrättsliga legalitetsprincipen*, Juridiska föreningens i Finland publikationsserie N:o 52, Ekenäs tryckeri AB.

Hilding Berggren, Boel (2017). *Heder utan samvete*, Juridisk publikation, 2017, Nr. 1.

Jareborg, Nils & Zila, Josef (2017). *Straffrättens påföljdslära*, 5:e upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm.

Jareborg, Nils (1995). "Vilken sorts straffrätt vill vi ha?", Ur: Victor D., red: *Varning för straff: Om vådan av den nyttiga straffrätten*, Fritze, Stockholm.

Karlmark, Stefan (2003). *Miljöstraffrätten i framtiden*, Ny juridik, 2003, häfte 4, s. 51-75.

Karlmark, Stefan (2009). *Miljö rätt ur ett straffrättsligt perspektiv*, 3 uppl., Norstedts Juridik AB, Mölnlycke.

Sandgren, Claes (1995/96). *Om empiri och rättsvetenskap* (del I), Juridisk Tidskrift, 1995/96, Nr 3, s. 726-748.

Sandgren, Claes (1995/96). *Om empiri och rättsvetenskap* (del II), Juridisk Tidskrift, 1995/96, Nr 4, s. 1035-1059.

Thornstedt, Hans (1976). *Rättsvillfarelse i straffrätten – Ett fall av rättsutveckling utan stöd av lag*, i Svensk rätt i omvandling. Studier tillägnade Hilding Eek, Seve Ljungman, Folke Schmidt, P.A. Nordstedt & Söners Förlag, s. 553–575.

Träskman, Per Ole (2010). *Miljöstraffrätten – miljökontroll, miljöbrott och brottsåföljder*, Norstedts Juridik AB, Mölnlycke.

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1969:28 – Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.

Prop. 1975/76:112 – Om kungörande av lagar och andra författningar

Prop. 1980/81:92 – Om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Prop. 1980/81:108 – Om ändring i brottsbalken (miljöbrott)

Prop. 1994/95:23 – Ett effektivare brottmålsförfarande

Prop. 1997/98:45 (del I) – Miljöbalk

Prop. 1997/98:45 (del II) – Miljöbalk

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

Prop. 2007/08:80 – Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalieregistrering

Prop. 2009/10:215 – Mark- och miljödomstolar

Prop. 2011/12:59 – Straff för överträdelse av EU-regler om kemikalier

Prop. 2012/13:135 – Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kosmetiska produkter

Prop. 2015/16:160 – Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning

## Statens offentliga utredningar

SOU 1978:80 – Bättre miljöskydd

SOU 1988:7 – Frihet från ansvar: om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet

SOU 2004:37 – Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler

SOU 2011:86 – Bättre miljö och minskade utsläpp

## Brottsförebyggande rådet

BRÅ-Rapport 2000:10 – Antologi, Perspektiv på ekobrottsligheten

BRÅ-Rapport 2001:17 – Miljödriven utveckling – på gott och ont?

BRÅ-Rapport 2002:10 – Miljöstraffrätt i praktiken, En studie av rättstillämpningen

BRÅ Webbrapport 2006:37 – Är vi bra på miljöbrott?, En snabbanalys

BRÅ Antologi 2016 – Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning, Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan, Henrik Forssblad, s. 199-210

## Övrigt

Skr. 2007/08:109 – Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik

Kommittédirektiv 2018:37: Ändamålsenlig lagstiftningsteknik när överträdelse av bestämmelser i EU-förordningar kriminaliseras

## **Elektroniska källor**

Karnov lagkommentar (Lexino), 9 kap. 6 § MB, Charlotta Zetterberg, besökt 2019-05-24

Zeteo lagkommentar, 22 kap. 25 § MB, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, fotnot 2, besökt 2019-05-24

Zeteo lagkommentar, 29 kap. 1 § MB, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, besökt 2019-05-24

Zeteo lagkommentar, 29 kap. 4 § MB, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, besökt 2019-05-24

Zeteo lagkommentar, 29 kap. 5 § MB, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, besökt 2019-05-24

Zeteo lagkommentar, 5 kap. 5 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, besökt 2019-05-24

Naturvårdsverkets webbsida, ”Så kan villkor och begränsningsvärden utformas”, <<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Villkorsskrivning/Sa-kan-villkor-och-begransningsvarden-utformas/#>>, besökt 2019-05-24

Växjö tingsrätts webbsida, ”Vad gör en mark- och miljödomstol?”, <<http://www.vaxjotingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Mark--och-miljodomstolen/>>, besökt 2019-05-24

## Övriga källor

Gravlund, Winnie (2018), ”Snart färdigsanerat på BT Kemi-området i Teckomatorp”, 2018-11-22, SVT Nyheter. <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/snart-fardigsanerat-pa-bt-kemiomradet-i-teckomatorp>>, besökt 2019-05-24

Furusjö, Johan (2015), ”Tunnelskandalen på 30 sekunder”, 2018-12-08, Aftonbladet. <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kaBoIj/tunnelskandalen-pa-30-sekunder>>, besökt 2019-05-24



# Rättsfallsförteckning

## **Hovrättsdomar**

Mål nr B 1375-14, Hovrätten för Nedre Norrland, meddelad 2015-12-07

## **Miljööverdomstolen**

MÖD 2009:2

MÖD 2009:9

MÖD 2012:10

MÖD 2012:21

MÖD 2014:10

MÖD 2014:52

M 11046-16, Svea Hovrätt, meddelad 2017-12-09

## **Högsta Domstolen**

NJA 1994 s. 480

NJA 2003 s. 659

NJA 2005 s. 33

NJA 2006 s. 188

NJA 2006 s. 293

NJA 2006 s. 310

NJA 2007 s. 227

NJA 2010 s. 516

NJA 2011 s. 39

NJA 2012 s 105

NJA 2016 s. 680

NJA 2017 s. 157