

Kommittédirektiv

Miljöbalken – uppföljning och reformbehov



Dir. 1999:109

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer.

Kommittén skall ägna särskilt intresse åt följande frågor:

- tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler hos domstolar och myndigheter,
- frågan om hur 3 och 4 kap. miljöbalken skall integreras med hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken,
- miljökvalitetsnormernas betydelse för miljöarbetet samt normernas tillämpningsområden,
- miljökonsekvensbeskrivningar, förfarandet och erfarenheter när det gäller frågan om hur regelverket fungerar samt kvaliteten på konsekvensbeskrivningarna,
- prövningsordningen och andra regler för mål om tillstånd enligt miljöbalken,
- kostnadsmässiga konsekvenser av miljöbalkens tillämpning för de tillståndssökande och andra inblandade,
- tillsynens effektivitet samt dess förhållande till de standardiserade miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001,
- avgiftssystemet och gränsdragningen mellan skatt och avgift vid myndighetsutövning som rör ett kollektiv,
- miljö sanktionssystemet, dess effektivitet och samspel med andra myndighetsingripanden,

- utformningen av bestämmelserna om miljöbrott m.m. i 29 kap. miljöbalken och behovet av andra åtgärder för ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kommittén skall redovisa kostnader och andra konsekvenser och förslag till finansiering av sina förslag samt hur förslagen förhåller sig till gällande EG-rätt.

Bakgrund

Miljöbalken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Genom sin utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya övergripande instrument, som t.ex. miljökvalitetsnormer, skapar den större förutsättningar för att lagstiftningen används som ett verktyg som styr miljöarbetet mot uppsatta miljömål. Miljöbalken innebär således en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och skall användas bl.a. för att genomföra de miljökvalitets mål som bygger på propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU:6, rskr. 1998/99:183).

En omfattande inledande utbildning om miljömålen och den nya miljölagstiftningen genomförs för närvarande (dir. 1997:110) av Kommittén för Miljöbalksutbildningen (M 1997:03). Även efter denna första utbildning kommer anställda hos myndigheter, kommuner och företag att få återkommande utbildning och information.

Utbildningarna skall inte bara ge kunskap utan också skapa ett brett forum för diskussion om miljöbalkens tillämpning och effektivitet. I propositionen om Miljöbalk (prop. 1997/98:45) betonar regeringen att det finns ett behov av att både utvärdera tillämpningen av miljöbalken och överväga vilka reformbehov tillämpningen kan leda till.

En fortsatt reformering av miljölagstiftningen

Miljöbalken kan tillämpas på alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse för människors hälsa och miljön. Genom sitt breda tillämpningsområde skall balken bidra till att de beslut som fattas både av myndigheter och enskilda främjar en

ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Det är naturligt att ett nytt lagverk av miljöbalkens omfattning med ett tillämpningsområde som rör alla samhällets sektorer ger upphov till nya frågor. Den snabba samhällsutvecklingen liksom erfarenheterna av miljöbalkens tillämpning kommer att medföra att bestämmelser som nu ingår i miljöbalken måste följas upp och vid behov ändras eller kompletteras. Ytterligare ett starkt motiv för det är de förändringar som följer av vårt medlemskap i EU.

I propositionen Miljöbalk (prop. 1997/98:45) aviserade regeringen därför att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle tillsättas för att följa tillämpningen av miljöbalken och vid behov föreslå en reformerad lagstiftning som ytterligare kan säkerställa att balkens mål uppnås (Del 1, s. 654–655). Det finns också anledning att i ett större sammanhang nu närmare överväga de mer övergripande synpunkter som kom fram vid beredningen av miljöbalken och som då inte kunde färdigbehandlas.

Härtill kommer att Tunnelkommissionen i sitt betänkande Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137) har pekat på några möjliga förändringar av miljöbalken.

Uppdraget

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

Tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler kommer att ha stor betydelse för vilket genomslag som balken får och för möjligheterna att uppnå miljöbalkens mål. De hänger nära samman med de övergripande målen för miljöpolitiken, nämligen att skydda människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden, att främja en långsiktigt hållbar utveckling med naturresurser och att skydda natur och kulturlandskap. Hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas när det gäller ärenden om tillstånd eller motsvarande prövning som följer av miljöbalken liksom i frågor som rör den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken skall vara en grundläggande utgångspunkt för kommitténs arbete.

Bestämmelserna för hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken bör materiellt och lagtekniskt bringas närmare hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken.

Vad vattenlagstiftningens infogande i miljöbalken har inneburit för miljöskyddet skall med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna ägnas särskilt intresse i sammanhanget. Även förhållandet mellan de allmänna hänsynsreglerna och de särskilda hänsynsregler i fråga om vattenverksamhet som finns i 11 kap. miljöbalken skall ägnas uppmärksamhet

I fråga om små och medelstora företag skall kommittén utöver vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) belysa hur dessa företag påverkas av hänsynsreglerna och vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för företagen att leva upp till miljöbalkens mål.

Kommittén skall vid behov lämna förslag till de ändringar eller kompletteringar av lagstiftningen som behövs.

Tillsynen

Kommittén skall hämta in myndigheters, organisationers och enskildas erfarenheter av hur tillsynen fungerar och de allmänna hänsynsreglernas roll i sammanhanget.

Verksamheter som är registrerade enligt EU:s system för miljöstyrning och miljörevision (Eco Management and Audit System, EMAS) bedriver en aktiv och offentlig intern miljöstyrning och miljörevision.

Kommittén skall närmare följa upp hur tillsynsarbetet enligt miljöbalken över miljöfarlig verksamhet kommer att påverkas av att verksamheter är anslutna till EMAS eller Internationella Standardiseringsorganisationens system ISO 14001. Förhållanden som skall undersökas är vilken långsiktig inverkan på tillsynsbehovet och tillsynsavgiften som detta kan medföra och vilka samordningsmöjligheter mellan å ena sidan tillsyn och å andra sidan miljöledningssystemen EMAS och ISO 14000 som föreligger. I detta ingår även en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsarbetet av ett förändrat tillsynsbehov.

Miljökvalitetsnormer

Miljöbalken innehåller ett utvecklat system med miljökvalitetsnormer. I förordningen (1998:897) om miljökvalitetsnormer finns normer utfärdade för kvävedioxid, svaveldioxid och bly. Natur-

värdsverket har lämnat förslag om ytterligare miljö kvalitetsnormer. Systemet med miljö kvalitetsnormer skall följas upp av kommittén som skall analysera normernas genomslagskraft och vid behov lämna förslag till de förändringar av systemet som kan bidra till att föreskrifterna enligt 5 kap. miljöbalken fungerar som instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. Det är därvid viktigt att kommittén beaktar syftet med de nationella miljö kvalitetsmålen och de regionala mål som länsstyrelser och andra myndigheter fått i uppdrag att utveckla. Kommittén skall vidare analysera hur balkens styrmedel är relaterade till det nya systemet med miljö kvalitetsnormer. Dessutom skall kommittén analysera vilka effekter reglerna har för svenska företags nationella och internationella konkurrenskraft.

Miljökonsekvensbeskrivning

Miljökonsekvensbeskrivningarna har mot bakgrund av den EG-rättsliga regleringen utvecklats och fått nya formkrav i miljöbalken. Bland annat skall länsstyrelserna avgöra om en verksamhet har betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen finner att miljöpåverkan är betydande, krävs det bl.a. ett omfattande samrådsförfarande. Kommitténs arbete skall därför särskilt inriktas på att utvärdera om det utvecklade förfarandet att sammanställa miljökonsekvensbeskrivningar är effektivt och samtidigt ger miljökonsekvensbeskrivningarna en tillräckligt hög kvalitet. Kommittén skall även analysera förslaget att det bästa alternativet ur miljösynpunkt alltid skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning och vad som skall innefattas i detta begrepp (SOU 1998:137). Kommittén skall också utreda om regelverket tillgodoser rimliga anspråk hos myndigheter, organisationer, sakägare och enskilda på att kunna utöva inflytande över projekten när det gäller att begränsa skadeverkningarna av planerade anläggningar. Vidare bör kommittén analysera om det nu beslutade förfarandet i alla delar står i proportion till syftet med kravet. Kommittén skall lämna förslag till de ändringar som kan behövas.

Avgifter

Regeringen anser att utformningen av systemet för prövning av tillsynsavgifter bör övervägas ytterligare. Bland annat bör kommittén närmare studera i vilken utsträckning fasta avgifter snedvrider konkurrensen. Det är också viktigt att upprätthålla skillnaden mellan skatt och avgift. Arbetets inriktning skall vara att sådan myndighetsverksamhet som avser prövning och tillsyn endast skall avgiftsfinansieras om den klart faller inom de ramar som regeringsformen ger.

Miljöbalksutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande Miljöbalken (SOU 1996:103) att dispensavgifter skulle betalas för att utjämna ekonomiska konkurrensförhållanden till följd av dispensen (Del 2 s. 323). Regeringen ansåg dock i propositionen om Miljöbalk att grunderna för avgiftsuttaget borde lagregleras på ett tydligare sätt (Del 1 s. 516–517). Regeringen anförde vidare att underlag för att göra detta saknades men att regeringen hade för avsikt att låta utreda frågan. I sitt slutbetänkande (SOU 1998:35) Förordningar till miljöbalken pekade utredningen på andra avgiftsfrågor exempelvis om vattenverksamhet som förtjänade ytterligare uppmärksamhet. En annan fråga som utredningen tog upp var den om gränsdragningen mellan skatt och avgift i regeringsformens mening när det gäller myndigheternas tjänster till ett kollektiv (SOU 1996:103, Del 2 s. 321 f.). Denna gränsdragning har bl.a. betydelse för riksdagens möjlighet att delegera beslutanderätt.

I kommitténs arbete skall också ingå att överväga de nyss nämnda frågor som väckts av Miljöbalksutredningen och lämna förslag till de ändringar som behövs.

Tillståndsprövning

Miljöbalken innebär att en ny och sammanhållen prövningsordning införs. Miljödomstolar inrättas. Nya processuella och administrativa regler har tillkommit. Som framgår av avsnittet om en fortsatt reformering av miljölagstiftningen, har regeringen aviserat en översyn av frågan om tillståndsprövningen i framtiden bör ligga direkt hos miljödomstol eller skall prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Kommittén skall utreda denna fråga med beaktande av bl.a. tidigare utredningar och förslag om administrativ prövningsordning för vattenmål (SOU 1977:27,

prop. 1981/82:130, bet. 1982/83:JoU30 s. 40, rskr. 1997/98:278). Kommittén skall vidare beakta den utveckling som skett genom att renodlingen av domstolarnas roll att avgöra tvister mellan enskilda och det allmänna, alltmer kommit i förgrunden (SOU 1991:106, prop. 1994/95:100 s. 4 f. och 48, prop. 1996/97:1 s. 33 f. och prop. 1997/98:1 s. 42 f). Kommittén skall vid bedömningen av för- och nackdelar med en administrativ prövning i första instans belysa frågan hur anspråk på ersättning eller skadestånd enligt miljöbalken skall lösas samt redovisa konsekvenserna av olika alternativ i förhållande till den föreslagna prövningsordningen. Kommittén skall även närmare utreda Tunnelkommissionens förslag att anläggandet av järnvägar, vägar och allmänna farleder skall prövas av miljödomstol i stället för av de verk som är ansvariga för sakområdet i samband med den prövning som sker enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnvägar, väglagen (1971:948) och lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (SOU 1998:137). Även prövningspliktens omfattning liksom frågor av processuell och administrativ art som faller inom ramen för miljödomstolarnas tillämpning skall vid behov belysas av kommittén som skall lägga fram förslag i dessa och andra tillståndsfrågor i den utsträckning det behövs.

Härutöver skall kommittén redovisa sådana kostnadsmässiga konsekvenser för tillståndsökande och andra parter som myndigheter och miljöorganisationer som miljöbalken har föranlett. I fråga om miljöorganisationerna skall kommittén även redovisa erfarenheterna av den vidgade talerätten enligt 16 kap. miljöbalken och hur denna rätt har utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna när det gäller tillståndsbeslut som har meddelats på central, regional eller kommunal nivå.

Miljösanktionsavgifter

Tillsynsmyndigheterna får genom miljöbalken ytterligare ett sanktionsmedel, nämligen miljösanktionsavgifter. I förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter föreskriver regeringen att avgifter skall betalas för de överträdelser som anges i en bilaga till förordningen. Kommittén skall utvärdera effektiviteten hos det nya sanktionssystemet och samspelet mellan tillsynsreglerna, sanktionsavgifterna och de straffrättsliga reglerna samt föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas.

Straff

Den straffrättsliga regleringen i miljöbalken bör uppmärksammas av kommittén. Riksåklagaren har i december 1998 genom rapporten Effektivare miljöbrottsbekämpning lämnat förslag till åtgärder. På uppdrag av riksdagen (bet. 1997/98:JuU1) har en nationell miljöbrottsstrategi utarbetats. Dessa frågor skall kommittén beakta i sitt arbete. Vidare framförs det ofta i den allmänna debatten att alltför få brott med miljörettslig anknytning beivras. Riksåklagaren har under beredningen av miljöbalken framfört att det bör göras en översyn av brotten miljöbrott och vållande till miljöstörning. Kommittén skall utreda förutsättningarna för att ändra brottsbeskrivningen av främst miljöbrott och även i övrigt följa den straffrättsliga tillämpningen av miljöbalken samt lämna de förslag som kan behövas för att åstadkomma ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kostnader

Om kommitténs förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Kommittén skall utöver vad som tidigare anförts samråda med den parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken (M 1998:07). Kommittén skall dessutom genom utfrågningar, enkäter och på andra lämpliga sätt hämta in erfarenheter av miljöbalkens tillämpning. Om det under utredningens gång kommer fram ytterligare frågor av lagstiftningskaraktär som rör uppdraget, är kommittén fri att behandla dessa frågor. Större frågor skall först anmälas till regeringen.

Genom de övergångsregler som ges genom lagen (1998:811) om införande av miljöbalken gäller att äldre lag skall tillämpas i fråga om mål och ärenden som inkommit till domstolar och myndigheter före den 1 januari 1999. Detta innebär att de erfarenheter kom-

mittén kan inhämta om miljöbalken och dess genomslag blir begränsade under en inledande period särskilt som Koncessionsnämnden för miljöskydd överlämnat en stor mängd mål till domstolarna som skall handläggas enligt äldre ordning. Trots att utvärderingen av balken därför kommer att dröja finns det frågor av mer begränsad natur som kommittén kan inleda sitt arbete med. Kommittén skall därför i ett delbetänkande senast den 31 december 2000 redovisa förslag av mer begränsad, lagteknisk natur som uppdraget leder till. Kommittén skall i ett mer samlat betänkande senast den 1 juli 2002 lämna förslag till de mer omfattande ändringar av lagstiftningen som uppdraget kan medföra och samtidigt redovisa de hittills gjorda erfarenheterna av miljöbalkens hänsynsregler. Kommittén skall i ett slutbetänkande senast den 31 december 2003 redovisa en fullständigare bild av hur miljöbalken fått genomslag i den praktiska tillämpningen liksom andra frågor som rör uppföljningen av de centrala instrumenten i balken.

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén (M 1999:03)



Dir. 2001:25

Beslut vid regeringssammanträde den 29 mars 2001.

Sammanfattning av uppdraget

Miljöbalkskommittén (1999:03) skall gå igenom sådana vattendomar som kan ha betydelse för riskerna för översvämningar. Syftet med genomgången skall vara att ta fram ett relevant underlag för en analys av miljöbalkens bestämmelser om omprövning av gällande tillstånd för vattenanläggningar och vattenreglering. Kommittén skall analysera bestämmelserna om omprövning samt vid behov föreslå ändringar i lagstiftningen.

Europaparlamentet och rådet har antagit ett direktiv (2000/60/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060), det så kallade ramdirektivet för vatten. Kommittén får i särskilt uppdrag att lämna förslag till hur direktivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning. Uppdraget omfattar även vissa andra bestämmelser i direktivet som rör miljöbalken och närliggande lagstiftning.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommittén har antagit namnet Miljöbalkskommittén.

Möjligheten att ompröva äldre tillstånd till vattenverksamhet

Kommittén skall enligt sina direktiv ägna särskilt intresse åt bl.a. prövningsordningen och andra regler för mål om tillstånd enligt miljöbalken.

Vidare har regeringen till kommittén överlämnat en framställning från Svenska Kraftverksföreningen om lagändringar i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig och snabb hantering av mål om säkerhetshöjande åtgärder vid dammanläggningar. Det kan i sammanhanget också noteras att Affärsverket svenska kraftnät i regleringsbrevet för år 2000 fick i uppdrag att genomföra en översyn av finansieringsmöjligheterna för utredning och planering av åtgärder för att begränsa risken för skador vid höga vattenflöden samt för genomförande av förebyggande åtgärder. Uppdraget har redovisats till regeringen.

Översvämningarna i norra Svealand och södra Norrland samt västra Sverige under sommaren respektive hösten 2000 har väckt frågan om särskilt äldre vattendomar behöver omprövas. Detta aktualiserar i sin tur frågan om nu gällande föreskrifter om omprövning av tillstånd till vattenverksamhet, är tillräckliga för att förbättra möjligheterna att förebygga och begränsa riskerna för översvämningar.

Tillstånd enligt vattenlagen (1983:291, VL) och äldre vattenlagen (1918:523, ÄVL) eller motsvarande äldre bestämmelser skall anses meddelade enligt miljöbalken (MB) enligt 5 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (MP). Ett sådant tillstånd och villkoren för detta skall alltså kunna omprövas enligt 24 kap. 5 § MB på ansökan av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen, enligt vad som framgår av 24 kap. 7 § MB. Det är då att lägga märke till nyheten i MB att det inte bara är villkoren utan också själva tillståndet till vattenverksamhet som kan omprövas, såvitt avser verksamhetens omfattning. I fråga om tillstånd enligt VL och ÄVL gäller alltså inte den begränsning i fråga om möjligheterna till omprövning såvitt avser verksamhetens omfattning som i 31 § MP stadgats beträffande ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387). Däremot gäller för vattenverksamhet enligt 32 och 33 §§ MP, särskilda bestämmelser som innebär en avvikelse från huvudregeln i 24 kap. 5 § första stycket 1, att en verksamhet alltid kan omprövas efter tio år. De fall som avses i 32 § MP avser tillstånd enligt VL, där omprövningstiden enligt 15 kap. 3 § av vattendomstol fastställts vara längre än 10 år. Av 33 § första

och andra styckena MP följer att längre omprövningstider också gäller i fråga om vissa tillstånd enligt ÄVL.

Det bör dock observeras att det nyss nämnda undantaget gäller tidsfristen enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 MB. De grunder för omprövning före utgången av denna tidsfrist som anges i punkterna 2–11 i stadgandet gäller alltså även tillstånd enligt VL och ÄVL. För punkt 6 gäller dock den inskränkningen som stadgas i 33 § tredje stycket MP och som förutsätter att förändringen i omgivningen har skett efter den 31 december 1983.

För den materiella bedömningen vid omprövningen gäller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. samt de särskilda tillåtlighetsreglerna i 11 och 16 kap. MB. Dessutom gäller det extra skyddet för tillståndshavaren i 24 kap. 5 § sista stycket MB, som innebär att det vid omprövning inte får meddelas så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Det bör dock påpekas att bestämmelserna om tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning kan innebära begränsningar i det allmännas möjligheter att åstadkomma förbättringar för t.ex. miljö eller fisket. Till skillnad från vad som gäller vid omprövning av miljöfarlig verksamhet finns nämligen en sådan ersättningsrätt. Reglerna innebär i korthet följande (31 kap. 20 och 22 §§ MB samt 39 § MP).

Om en omprövning medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i en regleringsrätt har tillståndshavaren i princip rätt till ersättning av staten. Någon rätt till ersättning finns däremot inte till den del omprövningen avser förbättring av en vattenanläggnings säkerhet och inte heller för tillståndshavarens kostnader för skadeförebyggande eller skadekompenserande åtgärder som han blir skyldig att utföra enligt omprövningen.

En annan begränsning av möjligheterna att begära omprövning kan vara att den myndighet som begärt omprövning i vissa fall blir skyldig att betala sakägarnas rättegångskostnader. Ansvaret för att betala rättegångskostnaderna kan också verka avhållande på en tillståndshavarens vilja att själv begära omprövning, t.ex. för att förbättra säkerheten hos en vattenanläggning.

Ramdirektivet för vatten

Europaparlamentet och rådet har antagit ett direktiv (2000/60/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060), det så kallade ramdirektivet för vatten. Senast den 22 december 2003 skall de nationella författningar som är nödvändiga för att följa direktivet träda i kraft.

- Syftet med direktivet är att upprätta en ram för skyddet av såväl ytvatten som grundvatten, vilket i sin tur sammanfattningsvis syftar till att
- hindra ytterligare försämringar av statusen hos bl.a. marina ekosystem och ekosystem i sjöar och vattendrag samt att sådana system skall skyddas och förbättras,
- främja en hållbar vattenanvändning,
- eftersträva ett ökat skydd för och en förbättring av vattenmiljön bl.a. genom att utsläpp och spill av vissa ämnen minskar eller upphör, ·
- säkerställa att föroreningen av grundvatten gradvis minskar och att ytterligare förorening förhindras samt
- bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka.

Medlemsstaterna skall identifiera de avrinningsområden som ligger inom deras territorium och hänföra dem till avrinningsdistrikt. Myndigheter skall utses för tillämpningen av direktivet inom varje distrikt. I direktivet finns särskilda regler för hur frågor som rör avrinningsområden som sträcker sig över flera medlemsstater eller som sträcker sig utanför Europeiska unionen skall hanteras.

Regeringen avser att utse en särskild utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikten. I det uppdraget ingår att utarbeta förslag till bl.a. avgränsning av avrinningsdistrikten samt myndighetsorganisation och former för dess beslutsfattande. Materiella frågor som har anknytning till miljöbalken och närliggande lagstiftning är det dock lämpligare att Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda.

Uppdraget

Omprovning av tillstånd till vattenverksamhet

Kommittén skall gå igenom sådana vattendomar som kan ha betydelse för riskerna för översvämningar. Syftet med genomgången skall vara att ta fram ett relevant underlag för en analys av miljöbalkens bestämmelser om omprovning av gällande tillstånd och villkor för vattenanläggningar och vattenreglering. Kommittén skall bedöma om förutsättningarna för omprovning är tillräckliga för att förbättra möjligheterna att förebygga och begränsa riskerna för översvämningar. Kommittén skall också bedöma om de processuella reglerna är ändamålsenliga. Vidare skall kommittén analysera om ersättningsreglerna och bestämmelserna om rättegångskostnader lägger hinder i vägen för angelägna omprovningar som syftar till att förbättra t.ex. dammsäkerhet och minska riskerna för och skadeverkningarna av översvämningar.

Om kommittén vid sin analys kommer fram till att det finns behov av lagstiftning, skall kommittén föreslå sådan.

Ramdirektivet för vatten

De miljömål som anges i artikel 4 i ramdirektivet för vatten innebär främst att åtgärder skall vidtas för att uppnå en viss vattenkvalitet. För att säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet i svensk lagstiftning är det nödvändigt att analysera om direktivets miljömål som sådana helt eller delvis bör författningsregleras. Kommittén skall göra en sådan analys. Om det bedöms vara nödvändigt att författningsreglera direktivets miljömål skall förslag lämnas till författningsändringar. Direktivets miljömål kan även få betydelse för hur direktivets bestämmelser om åtgärdsprogram skall genomföras.

Artikel 4 innehåller även bestämmelser som inte direkt anger miljömål men som har anknytning till målen. Som exempel kan nämnas att det finns regler för klassificering av vissa vattenförekomster och om villkoren för att tidsfristerna för att uppnå målen skall få förlängas. Beträffande de delar av artikel 4 som inte direkt anger miljömål skall författningsförslag lämnas i den omfattning som är lämplig med hänsyn till kommitténs förslag beträffande målen och även i övrigt.

Kommittén skall ta ställning till hur direktivets bestämmelser om åtgärdsprogram, som finns i artikel 11, lämpligen kan genom-

föras i svensk lagstiftning. I första hand skall analyseras om detta kan göras genom ändringar av de nuvarande svenska reglerna om åtgärdsprogram, som finns i 5 kap. miljöbalken. Om så är fallet skall förslag till nödvändiga författningsändringar lämnas. Om det inte är lämpligt att genomföra bestämmelserna på detta sätt skall kommittén föreslå en annan ordning. Förslagen kan begränsas på det sätt kommittén finner lämpligt med hänsyn till att artikel 11 i vissa delar innehåller detaljerade regler.

Ett åtgärdsprogram enligt direktivet kan, enligt artikel 11.1, hänvisa till åtgärder till följd av nationell lagstiftning. I artikel 11.3 anges de grundläggande åtgärder som åtgärdsprogrammen skall inbegripa. Flera av dessa är sådana att kraven på innehållet i åtgärdsprogrammen kan bli helt eller delvis uppfyllda genom hänvisningar till befintliga svenska författningar, bl.a. reglerna om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt 9 respektive 11 kap. miljöbalken. Kommittén skall redovisa i vilka avseenden kraven i artikel 11.3 är uppfyllda befintlig svensk lagstiftning. I de avseenden så inte är fallet skall kommittén lämna förslag till författningsändringar. I de delar som kommittén anser att artikel 11.3 lämpligare genomförs genom de enskilda åtgärdsprogrammen, skall kommittén emellertid i stället lämna förslag som innebär att kraven kan genomföras på detta sätt. Kommittén behöver inte lämna förslag till genomförande av artikel 11.3 b.

Det är särskilt viktigt att kommittén analyserar vilka rättsverkningar ett åtgärdsprogram bör ha för att uppfylla direktivets krav. Det gäller rättsverkningarna för såväl enskilda som kommuner och myndigheter, bl.a. vid prövningar av ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, vid omprövningar av sådana tillstånd samt för pågående markanvändning i övrigt. Direktivets bestämmelser om åtgärdsprogram kan också innebära att programmen skall innefatta åtgärder av betydelse för den kommunala planeringen. Även frågan hur åtgärdsprogrammen skall beaktas vid den kommunala planeringen skall därför analyseras. Kommitténs författningsförslag för genomförande av artikel 11 skall utformas så att åtgärdsprogrammen får de rättsverkningar som behövs för ett korrekt genomförande av direktivet.

Enligt artikel 10 skall alla utsläpp till ytvatten regleras enligt regler som anges i direktivet samt enligt andra särskilt angivna EG-direktiv och annan relevant EG-lagstiftning. Kommittén skall granska om svenska regler för utsläpp till vatten står i överens-

stämmelse med de krav som ställs i artikeln. Om det behövs skall förslag till nödvändiga författningsändringar lämnas.

I artikel 7 finns bestämmelser om vatten som används för uttag av dricksvatten. Artikeln gäller även för vatten som är avsedda att i framtiden användas för detta ändamål. I artikel 7.3 föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa erforderligt skydd för sådana vattenförekomster och att säkerhetszoner får upprättas för dessa. Kommittén skall bedöma om det behövs författningsändringar för att genomföra artikel 7.3, utöver de ändringar som föreslås för genomförandet av artiklarna 4, 10 och 11. Om författningsändringar behövs skall kommittén lämna förslag till sådana.

I artikel 8 finns bestämmelser om att program för övervakning av vattenstatusen skall upprättas. Enligt artikel 8.2 skall övervakningen stämma överens med kraven i bilaga V till direktivet. Av avsnitt 1.3.2 i bilagan följer att övervakningen av ytvatten skall utföras så att omfattningen och effekten av påverkan från både punkt- och diffusa källor kan bedömas. Enligt 26 kap. 22 § miljöbalken finns för närvarande en skyldighet för verksamhetsutövare eller den som vidtar en åtgärd att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. En tillsynsmyndighet kan utse någon annan att göra sådana undersökningar. Verksamhetsutövaren eller den som vidtagit en åtgärd är då skyldig att ersätta kostnaderna för undersökningen.

De myndigheter som kommer att ansvara för förvaltningen av avrinningsdistrikten bör även ansvara för att övervakningsprogram enligt artikel 8 upprättas. För detta ändamål bör det finnas möjligheter att på bekostnad av verksamhetsutövare låta utföra samordnade undersökningar av olika verksamheters påverkan på vattenmiljön i hela avrinningsområden. Kommittén skall analysera om en ordning motsvarande 26 kap. 22 § miljöbalken gör detta möjligt och lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Syftet med direktivet, att upprätta en ram för skyddet av vatten, anges i artikel 1. Kommittén skall ta ställning till om det för ett korrekt genomförande av direktivet är nödvändigt att i Sverige författningsreglera syftet. Om så bedöms vara fallet skall författningsförslag lämnas.

I artikel 2 ges definitioner på olika begrepp som används i direktivet. Om kommittén, mot bakgrund av sina förslag i övrigt, finner att definitionerna bör författningsregleras, skall förslag till sådan reglering lämnas.

I artikel 23 sägs att medlemsstaterna skall ange vilka påföljder som skall tillämpas i fall av överträdelse av nationella bestämmelser som antas till följd av direktivet. I den utsträckning det behövs skall kommitténs förslag innehålla förslag till påföljder.

Kommittén skall inte behandla de särskilda frågor som gäller samarbete med Finland och Norge i gemensamma avrinningsområden.

Kostnader och andra konsekvenser

Vad som sägs om kostnader i kommitténs huvuddirektiv (dir. 1999:109) gäller också detta särskilda uppdrag.

Om förslagen beträffande ramdirektivet för vatten har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet belysas i betänkandet.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Kommittén skall i frågor som rör ramdirektivet för vatten samråda med den särskilde utredare som skall lämna förslag till ett administrativt system för direktivets genomförande. Syftet skall vara att åstadkomma en sådan samordning av utredarens och kommitténs förslag att det praktiska genomförandet av direktivet säkerställs.

Beträffande tilläggsuppdraget om omprövning av tillstånd till vattenverksamhet skall ett principförslag redovisas senast den 1 juli 2002. Det slutliga förslaget i denna del skall redovisas senast den 31 december 2003. Tilläggsuppdraget som avser ramdirektivet för vatten skall redovisas senast den 1 juli 2002.

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén (M 1999:03)



Dir. 2002:37

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Sista dag att redovisa den del av uppdraget som rör ramdirektivet för vatten flyttas fram till den 30 november 2002.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommittén har antagit namnet Miljöbalkskommittén.

Europaparlamentet och rådet har antagit ett direktiv (2000/60/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet för vatten. I tilläggsdirektiv beslutade den 29 mars 2001 utvidgades därför Miljöbalkskommitténs uppdrag bl.a. till att lämna förslag till hur ramdirektivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras (dir. 2001:25). Enligt tilläggsdirektiven skall den delen av uppdraget redovisas senast den 1 juli 2002.

Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén när det gäller frågor som rör ramdirektivet samråda med den särskilde utredare som skall lämna förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt (M 2001:01, dir. 2001:78). Den utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 november 2002.

Miljöbalkskommitténs uppdrag rörande ramdirektivet för vatten kräver ett nära samarbete med den särskilde utredaren. Kommittén

har därför begärt att tiden för redovisning av den delen av uppdraget förlängs till den 30 november 2002.

Uppdraget

Med ändring av den i tilläggsdirektiven (dir. 2001:25) angivna tidpunkten skall kommittén redovisa tilläggsuppdraget som rör ramdirektivet för vatten senast den 30 november 2002.

Tabeller över insamlade beslut

Tabell 1. Antal insamlade beslut från kommunala miljönämnder

	Botkyrka	Falun	Kristianstad	Lycksele	Malmö	Tanum	Summa
Formella beslut	52	45	53	6	34	0	190
avgifter för prövning och tillsyn	47	8	5	5	31	0	96
miljösanktionsavgifter	3	36	48	1	0	0	88
övrigt	2	1	0	0	3	0	6
Tillstånd samt tillsyn av tillståndskarakter	24	60	96	3	82	68	333
avloppsanordningar	6	18	49	0	9	49	131
värmepumpar	6	3	16	0	0	11	36
avfall	1	10	3	0	2	0	16
industri	4	4	15	0	32	2	57
bensinstation/bilverkstad	2	3	0	0	17	3	25
uppläggning m.m.	1	0	2	1	14	0	18
vård m.m. (38 § FMVH)	0	12	6	0	0	0	18
övrigt*	4	10	5	2	8	3	32
Tillsyn; renodlad tillsyn	15	11	75	0	256	21	378
kontrollprogram, fastställelse eller ändring	3	2	2	0	16	0	23
rapporter, miljörapporter och enstaka besiktningar och mätningar	0	0	20	0	0	0	20
efterbehandling/sanering	1	1	1	0	26	1	30
bostad	1	4	1	0	164	3	173
industri	1	1	7	0	6	10	25
avfall	1	1	0	0	8	2	12
oljecistern	3	0	38	0	0	0	41
nedskräpning	1	0	1	0	16	2	20
vård m.m. (38 § FMVH)	0	0	0	0	0	12	12
övrigt**	4	2	5	0	4	7	22
Områdesskydd	0	14	0	1	0	0	15
dispenser	0	14	0	1	0	0	15
Totalt	91	130	224	10	372	89	916

*Gruppen innehåller följande ärendeslag

**Gruppen innehåller följande ärendeslag

verksamhet/anläggningstyp	antal beslut	verksamhet/anläggningstyp	antal beslut
sportevenemang	2	djurhållning	9
spridning av bekämpningsmedel	8	trafik	2
djurhållning	6	avlopp	3
fiskodling	1	dricksvatten	4
täkt	6	kemikalier	2
tandvård	1	halka på trottoar	1
köldmediaanläggningar	7	vedeldning	1

Tabell 2. Antal insamlade länsstyrelsebeslut

	Ist Jönköpings län	Ist Västernorrlands län	Ist Västra Götalands län	Summa
Formella beslut	0	4	9	13
avgifter för provning och tillsyn	-	4	-	4
miljösanktionsavgifter	-	-	9	9
Tillstånd (kan medföra direkt miljöpåverkan)	25	66	129	220
tidigt samråd 6 kap	2	29	71	102
miljöfarlig verksamhet 9 kap	10	17	29	56
markavvattning 11 kap	7	-	3	10
täkt 12 kap	5	20	24	49
Natura 2000-områden 7 kap	-	-	1	1
vilthägn	1	-	1	2
Tillstånd, annat	24	43	7	74
artskyddsförordningen	2	-	7	9
överlåtelse av kemikalier	1	5	-	6
transporttillstånd, yrkesmässig avfallstransport	13	12	*	25
transporttillstånd, farligt avfall	8	26	*	34
Tillsyn; "tillståndskaraktär"	64	22	161	247
anmälan miljöfarlig verksamhet 9:6	1	15	36	52
samråd 12:6, vatten	34	-	38	72
samråd 12:6, annat	23	1	81	105
jordbruksmark, 12:9	6	6	6	18
Tillsyn; renodlad tillsyn	4	31	150	185
kontrollprogram, fastställelse eller ändring	-	6	22	28
rapporter, miljörapporter och enstaka besiktningar och mätningar	-	5	114	119
anmälningar om överskridanden och incidenter	-	10	1	11
efterbehandling av förorenade områden	-	6	1	7
vattenverksamhet	4	-	6	10
egna initiativ	-	4	2	6
klagomål	-	-	4	4
Områdesskydd	17	11	101	129
nya och ändrade skyddsföreskrifter	4	-	4	8
dispenser	13	11	97	121
Totalt	134	177	557	868

* Det har inte samlats in några beslut av dessa typer från denna länsstyrelse. Vid de andelsberäkningar som redovisats i huvudtexten har – baserat på antalet beslut av detta slag från de andra länen, samt uppgifter om länens folkmängder - antagits att det fattats 154 beslut om transporttillstånd i Västra Götalands län. Motsvarande korrigerade siffror för antalet beslut totalt i länet har alltså varit 711 och i alla de tre länen totalt 1022.

Bilaga 5 finns endast i den tryckta upplagan.

Bilaga 6 finns endast i den tryckta upplagan.

Bilaga 7 finns endast i den tryckta upplagan.

Bilaga 8 finns endast i den tryckta upplagan.

Föreslagen lydelse av 2 kap. miljöbalken, allmänna hänsynsregler m.m.

Tillämpning och bevisbörda

1 § När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Hänsynsregler

2 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttas de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

4 § *Bestämmelsen utgår*

- 5 § Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.
- 6 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.
- 7 § Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen. Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.
- 8 § Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Val av plats

- X § För all verksamhet och alla åtgärder som tar i anspråk mark- och vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön i den utsträckning det inte kan anses orimligt.
- Y § Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprovning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap., regeringens tillåtlighetsprovning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter och åtgärder som är anmälnings-

pliktiga enligt 9 kap 6 § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

- Z § Tillstånd eller dispens samt beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat, kulturresevat eller naturminne, får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Slutavvägning

- 9 § Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.
- 10 § Om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kan regeringen tillåta denna, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. Beslut enligt första stycket får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen

Förslag till förteckning över tillstånds- eller anmälningspliktiga vattenverksamheter

Vid varje slag av verksamhet anges var tillstånd skall sökas eller anmälan göras enligt följande:

A: tillstånd skall sökas hos miljödomstol

B: tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen

C: anmälan skall göras till länsstyrelsen

Benämning av vattenverksamhet som skall tillståndsprövas eller anmälas	Prövningsnivå	Kommentar
Uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar och andra anläggningar i vattenområden		
<i>Uppförande, ändring, lagning och utrivning av damm</i>		Kategoriseringen av dammar bör i huvudsak följa storleken på dammen. Vilka storleksgränser och som skall gälla och hur dessa skall definieras måste utredas ytterligare.
Stor kraftverksdamm och annan damm	A	
Medelstor damm	B	
Liten damm (exempelvis dagvattendamm)	C	
<i>Uppförande, ändring, lagning och utrivning av vattenkraftverk</i>		Naturligt är att låta kraftverkets maximala effekt styra indelningen. Vilken effekt som skall vara gräns mellan A- och B-verksamhet får utredas ytterligare. Här måste även beaktas att kraftverk regelmässigt torde ge upphov till ersättningsfrågor.
Stort kraftverk	A	
Annat kraftverk	B	

<i>Uppförande, ändring, lagning och utrivning av brygga, kaj, pir, vågbrytare, hamn och motsvarande</i>		För denna kategori får övervägas om längden eller arean på anläggningen är den bästa indelningsgrunden.
Anläggning > 100 m	A	
Anläggning area > 20 m men < 100 m	B	
Anläggning area < 20 m	C	
<i>Byggande av bro</i>	B	Det får övervägas om kategorin skall delas upp i olika nivåer och hur uppdelningen då skall göras.
<i>Byggande eller ändring av vägtrumma och rörbro samt annan anläggning av liknande konstruktion</i>		
Trumma eller trummor med en sammanlagd area > 1 m ²	B	
Trumma eller trummor med en sammanlagd area < 1 m ²	C	
<i>Byggande av vindkraftverk i vatten</i>		För vindkraftverk som står i vatten måste det vara lämpligast att följa samma indelning som gäller för miljöfarlig verksamhet. Även om verkens inverkan på omgivningen (vattenförhållandena) inte på samma sätt som miljöfarlig verksamhet kan sägas vara i proportion till effekten.
Gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 MW	A	
Gruppstation med vindkraftverk som inte omfattas av punkten ovan eller vindkraftverk med enstaka aggregat för en sammanlagd uteffekt av mer än 1 MW	B	
Gruppstation med vindkraftverk eller vindkraftverk med enstaka aggregat för en sammanlagd uteffekt av mer än 125 kW men högst 1 MW	C	
<i>Nedläggning, ändring eller lagning av kabel, rör eller ledning</i>		Denna kategori bör vara lämplig att dela upp i två nivåer. Kategorin torde inte kräva någon A-nivå. Hur de olika nivåerna skall definieras får utredas ytterligare.
Nedläggning, ändring eller lagning av kabel, rör eller ledning med en sammanlagd längd av mer än x m.	B	
Annan nedläggning, ändring eller lagning av kabel än vad som angetts ovan.	C	

Annat uppförande, annan ändring och utrivning av damm och anläggningar i vattenområde	B	
Fyllning och pålning i vattenområde		
<i>Deponering av muddermassor i vatten i syfte att fylla ut ett vattenområde</i>	A	
<i>Övriga utfyllnader i vattenområde</i>		
> 100 000 ton	A	
50-100 000 ton	B	
< 50 ton	C	
<i>Annan fyllning och pålning i vattenområde</i>	B	
Bortledande av vatten från vattenområde		
<i>Ytvattenuttag (maxvärden/dygn)</i>		
> 1000 m ³ /dygn (> 11,57 l/s)	A	
100-1000 m ³ /dygn (1,16 - 11,57 l/s)	B	
<100 m ³ /dygn (< 1,16 l/s)	C	
<i>Övrigt bortledande av vatten från vattenområde</i>	B	
Grävning, sprängning och rensning i vattenområde		
<i>Muddring</i>		
> 100 000 m ³	A	
500-100 000 m ³	B	
< 500 m ³	C	
<i>Övriga arbeten avseende grävning, sprängning och rensning i vatten</i>	B	

Bortledande av grundvatten och utförande av anläggning för detta		
> 300 m ³ /dygn (> 3,47 l/s)	A	
10-300 m ³ /dygn (0,12 – 3,47 l/s)	B	
<10 m ³ /dygn (<0,12 l/s)	C	
Tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta (infiltration).	B	
Åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).	B	
Annan åtgärd i vattenområde om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge.	B	

Frågor i brevundersökning om tillsyn vid företag med miljöledningssystem

1. *Bakgrund*
Varför inför verksamheter miljöledningssystem?
2. *Tidsfaktorn*
Finns det tillräckliga erfarenheter nu för att man skall kunna dra slutsatser om vilken inverkan införandet av EMAS och ISO 14001 har på behovet av myndighetstillsyn? Finns det skillnader i behovet av myndighetskontakter beroende på om en verksamhet nyligen eller för länge sedan infört EMAS eller ISO 14001?
3. *Miljöledningssystemens kvalitet*
Har miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001 generellt sett en jämn kvalitet om man jämför olika verksamheter som infört dem? Finns det svårigheter att på längre sikt upprätthålla kvaliteten på ett miljöledningssystem?
4. *Fördelar med miljöledningssystem vid tillsyn*
Är det positivt för miljöarbetet att miljöledningssystem införas? Vilka är (eller bedöms vara) de konkreta fördelarna från tillsynsmyndighetens perspektiv med att verksamheter har infört EMAS eller ISO 14001? Finns det nackdelar?
5. *Tidsåtgången för tillsyn*
Hur påverkas behovet/karaktern av myndighetskontakter vid verksamheter som infört EMAS eller ISO 14001? Hur påverkas alltså myndighetens tidsåtgång?
6. *Innehållet i tillsynen*
Hur påverkas innehållet i tillsynen vid verksamheter som infört EMAS eller ISO 14001?

7. *Miljöpåverkan*
Finns det något samband mellan införandet av EMAS eller ISO 14001 och ett företags miljöpåverkan? Påverkas efterlevnaden av miljöbalkens allmänna hänsynsregler?
8. *Avgiftsnedläggning på grund av att behovet av tillsyn minskar?*
Tar verksamheter med EMAS eller ISO 14001 mindre myndighetsresurser (tid och kompetens) i anspråk än andra företag? Motiverar detta en nedsättning av tillsynsavgiften? I så fall hur mycket?
9. *Avgiftsnedläggning som styrmedel för minskad miljöpåverkan?*
Minskar verksamheter med EMAS eller ISO 14001 sin miljöpåverkan så mycket att det är motiverat med en nedsättning av tillsynsavgiften som styrmedel för att nå miljöförbättringar? Hur mycket skulle i så fall tillsynsavgiften sättas ned?
10. *Avgiftsnedläggning av annat skäl*
Finns det andra motiv till en avgiftsnedläggning för verksamheter med EMAS eller ISO 14001 än vad som anges i 8 och 9?
11. *Företag med andra miljöledningssystem m.m.*
Är de förbättringar som uppkommer unika för miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001 eller finns det andra miljöledningssystem eller andra typer av system som ger samma effekter? Kan effekterna uppkomma även vid verksamheter som saknar miljöledningssystem? Har det någon betydelse för tillsynsmyndigheternas arbete att ett miljöledningssystem är certifierat?
12. *Små och stora företag m.m.*
Är de resonemang som kan föras med anledning av frågorna ovan tillämpliga i samma grad på både små och stora verksamheter? Finns det några skillnader mellan verksamheter av olika storlek? Finns det andra egenskaper hos verksamheterna än storleken som kan påverka vilka svar som lämnas på frågorna?
13. *Möjligheter till samordning/förbättringar*
Hur skulle tillsynen kunna förändras (besiktningar, kontrollprogram, rapportering osv.) och hur skulle miljöledningssystemen bättre kunna utnyttjas i tillsynsarbetet (revi-

sioner, revisionsrapporter, avvikelserapporter osv.)? Om EMAS och/eller ISO 14001 inte i sin nuvarande form ger anledning eller möjlighet till någon egentlig förändring i tillsynsarbetet, finns det då några ändringar som skulle möjliggöra detta och i så fall vilka?

Vilka sanktioner finns på miljöområdet?

1 Översikt över de svenska sanktionerna

Både inom och utom miljöbalken finns en rad sanktioner för överträdelser av balkens regler. De kan grovt delas in i förvaltningsrättsliga sanktioner och straffrättsliga sanktioner. Vid sidan av dessa finns reaktioner eller sanktioner i mycket vid bemärkelse som miljömyndigheterna inte förfogar över men som kan påverka den enskilde verksamhetsutövaren.

Förvaltningsrättsliga sanktioner

Tillsynsmyndigheterna förfogar över *miljösanktionsavgifter och förelägganden*. Miljösanktionsavgifter ligger straffet nära på så sätt att de har en repressiv funktion och används för redan inträffade händelser. Utanför miljöbalken finns en särskild sanktionsavgift för otillåtna utsläpp av olja från fartyg, *vattenföroreningsavgift*. Förelägganden syftar till att styra någons beteende för framtiden och kan kombineras med olika former av påtryckningsmedel. Vanligast är *vite* men det är även möjligt att besluta att *rättelse skall ske på den enskilde verksamhetsutövarens bekostnad*.

Tillståndsmyndigheterna kan när en tillståndshavare gjort sig skyldig till oegentligheter inom ramen för tillståndsprövning eller den tillståndsgivna verksamhetens bedrivande *återkalla tillstånd*.

Straffrättsliga sanktioner

Åklagare kan ta initiativ till åtal som kan leda till *straff eller straffrättsliga påföljder*. Dessutom finns andra sanktioner som kan beslutas inom ramen för en straffprocess. Dessa brukar kallas *särskilda rättsverkningar* av brott. En näringsidkare kan till exempel

påföras *företagsbot* som medför en betalningsförpliktelse. En annan särskild rättsverkan av brott är *förverkande* som innebär att ägaren eller innehavaren förlorar sin rätt till egendomen och att denna skall utges till staten. *Näringsförbud* är exempel på ytterligare en särskild rättsverkan av brott som medför förbud att driva näringsverksamhet och inneha vissa anställningar.

Reaktioner som inte miljömyndigheter förfogar över

Slutligen kan andra organ än miljömyndigheterna och åklagare ingripa i frågor som rör verksamhetsutövares beteende i miljöfrågor. Ingripandena är inte alla sanktioner i den bemärkelse som definierats i kapitel 9 i detta betänkande (se under rubriken till kapitel 9) men kan vara väl så betydelsefulla. Det företag som gör sig skyldigt till överträdelser av miljöregler kan till exempel förlora sin miljöcertifiering eller rätt att märka sina varor med miljömärkning. Vidare kan en kapitalförvaltare besluta att inte investera i aktier från ett företag som till exempel gjort sig skyldigt till miljöbrott.

1.1 Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter förekommer inom ett antal olika rättsområden i Sverige. Det finns ingen gemensam definition av sanktionsavgifter – de utgör en något brokig skara, men kan sägas innebära ett åliggande av betalningsskyldighet vid överträdelser av särskilda författningsbestämmelser. En sanktionsavgift regleras i en författning och avgiften tillfaller det allmänna. Det är således en ekonomisk sanktion som åläggs för ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgifter ligger formellt och materiellt utanför straffrätten.

Sanktionsavgifter har sedan länge förekommit i Sverige men har sedan 1970-talet kommit till ökad användning. Som exempel kan nämnas skattetillägg, trafikförsäkringsavgift, felparkeringsavgift och byggnadsavgift enligt plan- och bygglagen. Utvecklingen följde inte någon klar linje. För att tillgodose önskemålet att sanktionsavgifterna framdeles skulle utformas enligt enhetliga principer angavs i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken följande riktlinjer för hur sanktionsavgifter borde utformas (prop. 1981/82:142 s. 26). Uttalandet har godtagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 328).

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande, att inte bara utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.

3. Bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det enskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.

4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelse på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållandena inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

5. Det bör inte föreligga något hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand är riktade mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen, strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga förseelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheterna som är verksamma på det aktuella

området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst fall när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

På miljöområdet fanns tidigare ekonomiska sanktioner i form av miljöskyddsavgifter (se avsnitt 9.1.1). Genom miljöbalken avskaffades de och miljöstraffavgifter infördes i stället.

När det gäller förfarandet är det tillsynsmyndigheterna som beslutar om miljöstraffavgift. Frågan kan vid missnöje överklagas till miljödomstol och slutligen till Miljööverdomstolen. För att frågan skall tas upp till prövning av Miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd. Vid tillsynsmyndigheterna gäller förvaltningslagens förfaranderegler medan förvaltningsprocesslagen tillämpas på processen i domstolarna. Genom de nyss antagna ändringarna av reglerna för förfarandet när beslut om vite överklagas kommer huvudsakligen samma förfaranderegler att gälla vid prövning av beslut om vite som när det gäller miljöstraffavgift (se 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken i dess senaste lydelse).

1.2 Vattenföreningavgift

Lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg bygger på internationella överenskommelser om bekämpning av havsföroreningar. Lagen syftar till att skydda mot vattenförorening genom utsläpp från fartyg, främst när det gäller olja. Genom lagen förbjuds alla utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet. Att överträda förbudet är brottsligt. Dessutom skall den som överträder förbudet åläggas att betala en särskild avgift, vattenföreningavgift. Det är som huvudregel fartygets ägare eller redare som påförs avgiften. Kustbevakningen fattar beslut och det kan överklagas till de tingsrätter som är sjörättsdomstol. Avgiftens storlek beror på fartygets storlek och utsläppets omfattning. Den lägsta avgiften är 1 basbelopp vilket tas ut för utsläpp under 50 liter av fartyg med en bruttodräktighet upp till och med 3 000 ton. För utsläpp därutöver stiger avgiften.

Under åren 2000 och 2001 förekom 295 respektive 176 ärenden med bekräftade oljeutsläpp i landet. Av dessa beslutades om vattenföroreningsavgift i cirka 20 fall vardera året. De största svårigheterna för myndigheterna består i att identifiera det fartyg som orsakat ett utsläpp.

1.3 Vite

Vite är ett ekonomiskt tvångsmedel. Det används för att tvinga fram vissa närmare angivna prestationer av den som viteshotet riktas mot. Ett vitesföreläggande riktas alltid mot en viss angiven fysisk eller juridisk person och innehåller ett påbud eller förbud. Användningen av vite förutsätter stöd i lag. Miljöbalken ger tillsynsmyndigheterna vida möjligheter att utfärda förelägganden och förena dem med vite.

Ett och samma förfarande kan inte medföra både straffansvar och att vite döms ut. Detta gäller som allmän princip samt är uttryckligt stadgat i 29 kap. 11 § sista stycket miljöbalken (se prop. 1984/85:96 s. 87 och Rune Lavin, Viteslagstiftningen, 1989 s. 81 f). Denna huvudprincip angår två separata frågor, dels om straff får dömas ut för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande, dels om vite får föreläggas för sådana förfaranden för vilka straffansvar är stadgat.

Svaret på den första frågan är nej. I miljöbalken har detta kommit till uttryck i 29 kap. 11 § sista stycket. Bestämmelsen gör det inte möjligt att döma till ansvar för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande. När man skall bedöma vad som är samma gärning är det viktigt att bedöma inte bara vilken handling eller underlåtenhet det gäller utan även vilken tidsperiod som är aktuell. Det är fullt möjligt att rikta ett vitesföreläggande mot en person som betar sig felaktigt för en viss tidsperiod, i syfte att ändra det felaktiga beteendet, och samtidigt straffa personen för samma felaktiga beteende under en annan tidsperiod.

I motsats till straff kan ett vitesföreläggande riktas mot en juridisk person. Det har framhållits att principen om att straff och vite inte får förenas endast gäller om de riktas mot samma person (Lavin, Viteslagstiftningen, år 1989 s. 85). Man skulle därför kunna hävda att om vitet riktas mot en juridisk person och straffet mot en fysisk person så gäller inte principen att vite och straff inte får kombineras. Andra har hävdats att principen att det inte skall dömas

till straff för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande skall gälla även om vitesförelägandet riktas mot en juridisk person (SOU 1997:127 del A s. 334 f).

När det gäller den andra frågan – kan vite föreläggas även för förfaranden som är straffbelagda – får svaret anses osäkert när uttrycklig reglering saknas. I miljöbalken har dock myndigheterna tilldelats möjligheten att förelägga vite beträffande förfaranden som också kan föranleda straff. På miljöbalkens område är det således möjligt att utfärda vitesföreläganden även för straffsanktionerade gärningar.

Enligt 4 § förordningen om miljöstraffsavgift skall miljöstraffsavgift inte tas ut för samma överträdelse som omfattas av ett vitesföreläggande som har överträtts. Enligt samma principer som gäller för vite och straff bör vite kunna föreläggas för ett förfarande som i och för sig är belagt med miljöstraffsavgift. Har ett sådant föreläggande utfärdats utgör det hinder mot att besluta om miljöstraffsavgift oavsett om vitet dömts ut eller ej. Det skall liksom vid straff vara fråga om samma överträdelse för att förbudet skall slå till. Samma typ av överträdelse som begåtts av samma person under två olika tidsperioder kan leda till att både vite och miljöstraffsavgift åläggs – vite för den ena tidsperioden och miljöstraffsavgift för den andra.

Vitesinstitutet spelar utan tvekan en viktig roll i tillsynsmyndigheternas verksamhet enligt miljöbalken. Vite föreläggs först och främst för att förebygga en eventuell överträdelse i framtiden eller för att rätta till ett rådande missförhållande. Det är en ändamålsenlig och effektiv åtgärd när det gäller att förhindra precis avgränsade förfaringsätt av upprepad eller fortsatt karaktär. Vitet kan riktas såväl mot juridisk som fysisk person. Vitesbeloppets storlek kan anpassas till adressatens förhållanden. Det gör att vitet kan vara effektivt även mot juridiska personer. Det är dock knappast möjligt att använda vite för att komma till rätta med lagöverträdelser av engångsnatur som endast inträffar momentant. För att ett föreläggande skall hålla vid en rättslig prövning ställs krav på att det är riktigt utformat ur formella synpunkter. Vitesinstitutets effektivitet är därför beroende av att de myndigheter som utfärdar föreläganden har tillräcklig kunskap om de formella kraven.

1.4 Andra sanktioner kopplade till förelägganden

Miljöbalken ger utrymme även för andra sätt att sanktionera förelägganden än med vite. Har ett föreläggande eller förbud inte blivit åttlytt kan tillsynsmyndigheten ansöka hos kronofogdemyndigheten att beslutet skall verkställas genom kronofogdemyndighetens försorg. Tillsynsmyndigheten kan också besluta att rättelse skall ske på den enskildes bekostnad. Den kan därvid uppdra åt någon utomstående att verkställa beslutet och kostnaden läggs på den enskilde. Sanktionen fungerar effektivt endast i de fall den enskilde kan betala kostnaderna.

1.5 Återkallelse av tillstånd

Den tillståndshavare som på något sätt gjort sig skyldig till oegentligheter vid en tillstånds- eller dispensprövning eller vid ett godkännande eller som inte följt ett tillstånd eller villkor för verksamheten kan under vissa förutsättningar bli av med sitt tillstånd. Sådana regler har funnits även innan miljöbalken infördes. Reglerna om återkallelse av tillstånd ingår inte i straffsystemet utan det är vissa utpekade tillsynsmyndigheter som kan ta initiativ till en prövning av återkallelse av tillstånd. Prövningen sker i samma ordning som gäller för ärendet om tillstånd, dispens eller godkännande samt av samma myndighet som har att pröva tillståndet, dispensen eller godkännandet. Det har varit synnerligen ovanligt att frågan om återkallelse över huvud taget har väckts, både före och efter införandet av balken.

Miljöbalken och alla de föreskrifter som meddelats med stöd av balken innehåller en stor mängd bestämmelser om tillståndsplikt för olika verksamheter och åtgärder. Hot om återkallelse av tillstånd får för seriösa verksamhetsutövare förmodas vara en mycket ingripande sanktion i vart fall när det gäller tillstånd till omfattande verksamheter eller verksamheter som pågått en längre tid. Om ett tillstånd återkallas kan den tillståndspliktiga verksamheten helt enkelt inte fortsätta, i vart fall inte i den tillståndspliktiga omfattningen. Inte heller kan någon annan ta över verksamheten eftersom tillståndet är knutet till verksamheten och inte till innehavaren av en verksamhet.

1.6 Straff och straffrättsliga påföljder

Straff kan endast äläggas för sådana gärningar som i lag eller annan författning pekats ut som brott. Endast fysiska personer kan ådömas straff i Sverige. Den som förklarats skyldig till brott skall som huvudregel ådömas någon form av påföljd. Man brukar skilja mellan straff, vilket är fängelse och böter, och andra straffpåföljder, till exempel villkorlig dom och skyddstillsyn.

Åklagare kan utfärda så kallat strafföreläggande för brott där det inte anses påkallat med annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller dessa två i förening. Strafföreläggande kan godkännas eller bestridas av den misstänkte. Om föreläggandet godkänns får utslaget samma rättsverkan som en fällande dom utan att någon rättegång hålls. Om den misstänkte bestrider föreläggandet får åklagaren besluta om åtal vid domstol skall väckas eller ej. Åklagare utfärdar normalt endast strafföreläggande om den misstänkte har erkänt gärningen och sagt sig vara beredd att godkänna ett föreläggande.

Under åren 2000 och 2001 anmäldes cirka 3 200 respektive 3 600 brott enligt 29 kap. miljöbalken. Antalet strafförelägganden var dessa år cirka 35 respektive cirka 200 stycken och antalet åtal uppgick till cirka 200 respektive cirka 400 stycken. Under år 2000 och 2001 meddelades cirka 130 respektive cirka 250 domar om brott mot kap. 29 miljöbalken samt den äldre lagstiftning som upphävts när miljöbalken infördes. I en del av dessa fall prövades även annan brottslighet än sådan som rör miljöbalken. Den vanligaste påföljden var böter. Fängelse har inte förekommit i något fall där domstolen enbart prövat brott mot miljöbalken.

1.7 Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som kan äläggas en näringsidkare för brott som begåtts i utövningen av dennes näringsverksamhet. I motsats till straff men i likhet med skadestånd, förverkande och sanktionsavgift, kan inte bara fysiska utan även juridiska personer dömas till företagsbot. Reglerna om företagsbot är avsedda att vara ett komplement till andra sanktioner.

Företagsbot är avsedd att ge uttryck för klander och har enbart en straffande funktion. Sanktionen har konstruerats som en särskild rättsverkan av brott. Som en följd av det måste samtliga förut-

sättningar för straffansvar vara uppfyllda för att bot skall kunna dömas ut dvs. en otillåten gärning skall vara begången och förutsättningarna för personligt ansvar skall föreligga. Att företagsbot enbart kan åläggas när det föreligger brott anses innebära en garanti för att det personliga ansvaret inte tappas bort. Vid sådan allvarlig brottslighet i näringsverksamhet som kan föranleda frihetsstraff för vederbörande ställföreträdare eller anställd har detta ansetts särskilt viktigt (SOU 1997:27 s. 142 och prop. 1985/86:23 s. 22).

För att företagsbot skall kunna dömas ut krävs att brottet skall ha ägt rum i utövningen av näringsverksamhet. Det innebär att gärningsmannen måste vara näringsidkare eller ställföreträdare, anställd eller uppdragstagare hos en näringsidkare. Det krävs dock inte att gärningsmannen kan identifieras. När det gäller brott som förutsätter uppsåt är det naturligtvis svårt för åklagaren att styrka att en okänd gärningsman har haft uppsåt. När det är fråga om oaktsamhetsbrott ligger det i allmänhet annorlunda till. När en straffbelagd gärning har förövats till exempel inom ett företag står det ofta klart att någon i företaget måste ha varit oaktsam utan att man vet vem det är. Däremot krävs att det kan visas att i vart fall en person varit så oaktsam att han begått ett brott. Så kallad söndermulad oaktsamhet – där flera personer är inblandade och var och en inte varit så oaktsamma att deras beteende bedömda för sig är brott men där den sammanlagda oaktsamheten uppnår sådan nivå att om en person gjort allt hade den bedömts som brottslig – kan inte ligga till grund för företagsbot. Brott mot bestämmelser i miljöbalken eller dess föreskrifter som gäller för den verksamhet som bedrivs inom företaget kan i princip alltid anses begångna i näringsverksamhet.

Det krävs också att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller att brottsligheten annars varit av allvarligt slag. Företagsbot får dock inte dömas ut om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller det skulle vara uppenbart oskäligt.

Högsta domstolen har på senare tid prövat om företagsbot kan tas ut i två mål som rört brott från tiden före miljöbalken och som nu har motsvarigheter i 29 kap. miljöbalken. I båda fallen har brott ansetts föreligga men yrkandena om företagsbot ogillats.

Ett mål rörde olägenhet i form av damm från en torvförädlingsindustri (NJA 2001 s. 579). Vid anläggningen hade tre nya typer av komponenter som var och en förorsakat dammutsläpp trimmats in. Högsta domstolen uttalade att en tillfällig miljöstörning med

anknytning till ianspråktagande av ny utrustning kan i och för sig vara försvarlig, och därmed straffri. Olägenheterna i detta fall ansågs dock överstiga vad som från denna synpunkt kan vara godtagbart. Företrädaren för bolaget ansågs ha tagit en medveten risk och fälldes för vållande till miljöstörning enligt 13 kap. 9 § andra stycket brottsbalken (som nu motsvaras av 29 kap. 2 § miljöbalken). När det gällde företagsbot fann dock Högsta domstolen att sedan de tre nya komponenterna hade trimmats in hade resultatet blivit bra och olägenheterna upphört. Högsta domstolen fann det därför uppenbart oskäligt att döma ut företagsbot.

Det andra målet rörde ett mejeri som överskridit de gränsvärden för organiskt material, mätt som BOD₇, som gällde för verksamheten genom tillstånd enligt miljöskyddslagen (NJA 1999 s. 87). Verkställande direktören dömdes i tingsrätt och hovrätt för brott mot miljöskyddslagen (som nu motsvaras av 29 kap. 4 § miljöbalken). Högsta domstolen fann att gränsvärdena överskridits i sex fall och att den verkställande direktören gjort sig skyldig till brott mot miljöskyddslagen genom bristande instruktioner och anvisningar för verksamheten och bristande kontroll av hur verksamheten bedrevs ur miljösynpunkt. Brottet bedömdes ha skett av oaktsamhet. När det gällde företagsbot konstaterade Högsta domstolen att det inte rörde sig om systematisk brottslighet. Inte heller ansåg man att överutsläppen varit uppsåtliga eller berodde på sådan vårdslöshet som kan sägas gränsa till uppsåt. Olägenheterna från miljösynpunkt var begränsade och bestod i huvudsak av risker för reningsprocessen men någon konkret fara för denna process ansågs inte ha uppkommit. Det hade heller inte visats i målet att överutsläppen kunnat undvikas genom en minskning av produktionsvolymen. Med hänsyn till det anförda ansåg Högsta domstolen inte att det varit fråga om brottslighet av så allvarligt slag att företagsbot skulle åläggas.

Justitiedepartementet har i december 2001 lämnat förslag till reformer av reglerna om företagsbot (Ds 2001:69). Förslagen syftar till att utvidga möjligheterna att döma till företagsbot mot bakgrund av att reglerna hittills kommit till användning i mycket liten utsträckning.

Om förslagen antas kommer företagsbot att kunna dömas ut för brott mot miljöbalken som begåtts inom en näringsverksamhet i följande fall:

1. om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten, eller
2. brottet har begåtts av en person med ledande ställning eller särskilt ansvar för tillsyn, kontroll eller liknande uppgifter.

I departementspromemorian föreslås vidare att om ett sådant brott där företagsbot kan utgå har begåtts av oaktsamhet och påföljden kan antas stanna vid böter skall som huvudregel inte åtal väckas. Förslaget kan förväntas leda till att talan om företagsbot kommer att väckas och åtal inte bli aktuellt för sådana brott. En stor del av de brott som i dag är belagda med miljöstraffavgift kan antas ingå i denna kategori.

Företagsbot har i praktiken kommit till mycket liten användning vid miljöbrottslighet.

1.8 Förverkande

Ett förverkande är en särskild rättsverkan av brott som innebär att någon berövas viss egendom eller särskild rätt till egendomen (sakförverkande) eller att han eller hon berövas rätten till obestämd egendom upp till ett visst värde (värdeförverkande). Förverkande sker alltid till staten. Vid sakförverkande av egendom övergår äganderätten till staten.

De viktigaste formerna av förverkande när det gäller miljöbrottslighet avser förverkande av själva brottsobjekten (till exempel rövade havsörnsägg), utbyte eller vinning av brott (till exempel vinst av försäljning av havsörnsäggen) samt egendom som använts som hjälpmedel vid brott (till exempel en kikare som använts när äggen rövades). Regler om sådana förverkanden finns både i miljöbalken (29 kap. 12 §) och brottsbalken (kap. 36).

Genom en dom på förverkande fälls inte någon till ansvar för brott trots att förverkandet i de flesta fall förutsätter att ett brott har begåtts. Oftast drabbar förverkandet den som har begått ett brott men det kan drabba även annan såväl fysisk som juridisk person.

1.9 Näringsförbud

Näringsförbud kan drabba de näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat dem i näringsverksamhet och därigenom gjort sig skyldiga till brottslighet som inte är ringa. Förbudet skall för att utfärdas vara påkallat ur allmän synpunkt. Det kan endast riktas mot fysiska personer och kan drabba både enskilda näringsidkare och vissa befattningshavare inom juridiska personer. Den som drabbas av näringsförbud får under viss tid inte driva näringsverksamhet, vara ställföreträdare för eller inneha vissa befattningar inom juridiska personer. Personer med näringsförbud får inte heller äga så många aktier i ett företag att de motsvarar mer än hälften av röstetalet. Dessutom får en person med näringsförbud inte vara anställd i en näringsverksamhet som drivs av en närstående. Näringsförbud är inte ett straff i juridisk-teknisk mening, men det är de straffrättsliga reglerna som reglerar rättegången. Åklagare tar initiativ till mål om näringsförbud och tingsrätt beslutar. Näringsförbud är en mycket ingripande sanktion; den som drabbas av näringsförbud kan inte bedriva någon som helst näringsverksamhet och inte heller inneha vissa anställningar.

1.10 Andra reaktioner utanför miljöbalkens regelverk

Även andra organ än miljömyndigheter kan fatta beslut och vidta åtgärder baserat på hur främst företag efterlever miljöregler och vidta sanktioner i vid bemärkelse mot dem som inte uppfyller miljökrav. Sådana företag som inrättat miljöledningssystem och fått dessa frivilligt certifierade kan få certifieringen indragen om de inte längre uppfyller kraven för certifiering. Detsamma gäller dem som har certifierade miljövarudeklarationer för att beskriva en produkt ur ett livscykelperspektiv. Företag som får märka sina produkter med andra former av miljömärkning kan förlora denna rätt. Stora kapitalförvaltare kan välja att avstå från att satsa på vissa företag på grundval av deras miljöpolicy eller efterlevnad av miljöregler. Om sådana placeringsbeslut offentliggörs kan genomslaget bli mycket stort. Alla dessa typer av beslut kan baseras på information som är tillgänglig hos myndigheter, exempelvis om tillsynsinsatser, utdömda miljöstraff eller straff.

Det finns en rad system för miljöledningssystem – de mest namnkunniga är kanske EU:s system EMAS och ISO 14 001 (se

även kapitel 8). Dessa är frivilliga system för miljöarbeten inom ett företag eller en organisation som ligger utanför miljömyndigheternas tillsyn. Ett ackrediterat certifieringsorgan certifierar de företag som uppfyller kraven i EMAS eller ISO 14 001. EMAS medför också en registrering av företagen. I Sverige är det den statliga myndigheten SWEDAC som ackrediterar och bedriver tillsyn över certifieringsorganen. Det företag som vill bli certifierat måste uppfylla miljölagstiftningens krav men också de krav som respektive miljöledningssystem ställer. Vid alltför stora avvikelser från miljöledningssystemet kan certifieringen återkallas. En återkallad certifiering har ingen direkt betydelse för myndigheternas arbete – det påverkar varken tillstånd eller tillsynen med automatik. Det kan visserligen vara ett tecken på att någon form av riktad tillsynsinsats kan vara motiverad, men har ingen rättslig relevans. Återkallelse av certifiering kan däremot få stor betydelse för företagets eller organisationens anseende och värdet av både företaget och dess produkter.

Samma sak gäller för varor som märkts med olika former av miljömärkning. Det finns ett antal olika system för miljömärkning med olika krav på produkten och dess hantering och produktion. Återkallelse av en sådan märkning har inte heller någon rättslig betydelse men kan få stora återverkningar på det företag som producerar eller saluför varan.

Börsnoterade företag kan påverkas av investerares inställning till miljöfrågor. Det blir alltmer vanligt att beslut om investeringar i aktier sker även med hänsyn till företags ställningstaganden och agerande i miljöfrågor. Som exempel kan nämnas att sjunde AP-fonden beslutat att inte investera i ett antal företag som brutit mot bland annat internationella miljökonventioner eller där annan miljöbrottslighet förekommit.

Dessa beslut ligger helt utanför miljömyndigheternas kontroll och har inte heller någon betydelse för myndigheternas verksamhet. För företagen har dock denna typ av frågor stor betydelse vilket visar att straffrättsliga sanktioner kan få ytterligare effekter utöver själva påföljden.

2 Internationell översikt

Både miljöproblem och miljöbrottslighet kan vara gränsöverskridande och beröra flera nationer. Många miljöproblem kräver internationellt samarbete för att kunna lösas. EG-rätten ställer i allt större utsträckning krav på hur den svenska miljölagstiftningen utformas. Det är därför angeläget att studera hur man i andra rättsordningar har löst frågor om sanktioner på miljöområdet.

Flera internationella miljöavtal syftar till att förbjuda särskilt skadliga beteenden, men det är ovanligt att avtalen innehåller specifika brottsdefinitioner. Europarådets konvention från 1998 om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (undertecknad av Sverige, men inte ratificerad) definierar i och för sig vissa typer av handlingar som skall anses straffbara i parternas nationella lagstiftning. Med ett undantag föreskriver den emellertid enbart kriminalisering av handlingar – utsläpp, förorening med mera – som redan är olagliga i parternas respektive rättsordning. Konventionen syftar således till att öka användningen av straffrättsliga sanktioner mot olovliga gärningar på miljöområdet snarare än att definiera vad som skall kriminaliseras.

Straffrätten har inte tillnärmelsevis samma internationella karaktär som miljöretten. De straffrättsliga strukturerna bygger fortfarande på traditionella begrepp och principer av nationell karaktär. Straffrätten skiljer sig också i väsentliga avseenden åt mellan olika stater. Detta är i sig en fråga som i allt större utsträckning är föremål för diskussioner i första hand inom EU men även inom andra mellanstatliga organisationer.

Det som följer här är en mycket översiktlig beskrivning av miljöstraffrätt, andra former av sanktioner av överträdelser av miljölagstiftningen och frågan om straffansvar för juridiska personer i några länder i Europa.

Norden

Det ligger naturligtvis nära till hands att i detta sammanhang snegla på hur våra nordiska grannar byggt upp sina system. Det kan kanske tyckas uppenbart att de liknar vårt, men även om mycket är likt så är det också mycket som skiljer sig åt. En grundläggande skillnad är till exempel att vi i Sverige och Finland har absolut åtalsplikt för åklagarna (se avsnitt 9.4.1 stycket tre) medan både Danmark och

Norge i stället utgår från en fri åtalsprövning i sina rättssystem. Detta kan ha stor inverkan på hur man hanterar miljöbrotten. I Norge och Danmark är det i viss utsträckning tillsynsmyndigheterna som förfogar över frågan om åtal skall ske medan det i Sverige enbart är åklagaren som avgör om förundersökning skall inledas och åtal väckas.

En annan skillnad är att Danmark och Norge har ett fullt utvecklat straffansvar för juridiska personer medan Finland har ett sådant ansvar i en något mer begränsad omfattning och Sverige endast har straffansvar för enskilda individer. Däremot kan juridiska personer åläggas att erlagga företagsbot som en särskild rättsverkan av brott i näringsverksamhet (om företagsbot se avsnitt 1.7 i denna bilaga).

Danmark

Brott mot miljölagstiftningen straffsanktioneras huvudsakligen i respektive lag. Mest central är loven om miljöbeskyttelse. I 110 § stadgas att den som bryter mot ett antal regler i lagen eller underlåter att efterkomma förbud, påbud eller krav som fastställts med stöd av lagen skall dömas till böter. Om brottet är uppsåtligt eller har skett av grov oaktsamhet och om överträdelsen medfört skada på miljön eller fara därför eller överträdelsen medfört en ekonomisk fördel för den misstänkte eller annan kan straffet i stället bli fängelse i högst två år. I lagen finns också stadgat att förordningar eller föreskrifter som meddelats med stöd av vissa bestämmelser i lagen kan förenas med straffbestämmelser av samma innehåll som redovisats här. Straffbestämmelsen är sekundär i förhållande till bestämmelser som kan leda till strängare straff.

Andra centrala lagar är lov om kemiske stoffer og produkter samt lov om beskyttelse av havmiljøet. I båda finns straffbestämmelser som i det mesta liknar 110 § i miljöbeskytteloveloven. I loven om kemiske stoffer og produkter finns det dessutom regler om att en producent, en importör eller en verksamhetsägare eller brukare kan dömas till böter för brott mot vissa angivna bestämmelser även om överträdelsen inte kan tillräknas denne som uppsåtlig eller oaktsam.

De nu nämnda bestämmelserna kompletteras av en regel i straffeloven, 196 §, som stadgar att den som under försvarande omständigheter i strid med miljölagstiftningen förorenar luft,

vatten eller mark med den följd att det uppstår betydande skada på miljön eller påtaglig fara härför eller som förvarar eller bortskaffar avfall eller liknande ämnen med följd att det uppstår betydande skada på miljön eller påtaglig fara härför kan dömas till fängelse i högst fyra år.

Andra rättsverkningar som kan följa på ett brott är förverkande, förbud att bedriva en verksamhet och/eller förbud att sitta i ledningen för aktiebolag, bolag som kräver särskilt tillstånd eller stiftelser. Dessa båda förbud skall bestämmas att gälla för en tid av ett till fem år eller tills vidare.

Den vanligaste påföljden för miljörelaterade brott är böter. Under 1993 och 1994 dömdes till fängelse i två fall och till böter i 382 fall.

Det är i huvudsak domstolarna som beslutar om straffrättsligt ansvar.

I Danmark förekommer administrativa sanktionsavgifter på ett enda område, vattenföroreningar. Sedan 1 juli 2000 finns möjlighet att döma ut en administrativ straffavgift vid olagliga utsläpp av olja. Storleken på avgiften bestäms i förhållande till mängden utsläppt olja. Det är tillsynsmyndigheten, Försvarskommandoen, som beslutar om avgiften och det sker direkt i anslutning till utsläppet. För att avgiften skall kunna tas ut måste utsläpparen medge skuld och samtycka till att ärendet avgörs administrativt. Om inte måste ärendet överlämnas för straffrättslig hantering. Med detta följer också att det blir tillsynsmyndigheten som avgör om ett ärende skall anmälas till åtal. Den nya avgiften har dömts ut vid ett tillfälle. Avgiften blev 25 000 danska kronor för ett utsläpp på 300 liter olja. Nivån på avgiften återspeglar att utsläppet skedde av grov oakt-samhet.

Att inte följa ett påbud eller ett förbud är i alla andra sammanhang än för vattenförorening i stället straffsanktionerat. Tillsynsmyndigheterna har därutöver inom ramen för tillsynsverksamheten möjlighet att förbjuda fortsatt drift, kräva att en verksamhet avlägsnas från en plats, förelägga den ansvarige att återställa mark eller område till sitt ursprungsskick. Man kan också se till att åtgärderna utförs på den ansvariges bekostnad om en fastställd tidsfrist passerats utan att något har hänt. Inget av detta är dock att anse som straff utan är åtgärder som direkt tar sikte på att skydda miljön.

I Danmark förekommer straffansvar för juridiska personer. I enlighet med Rigsadvokatens (danska motsvarigheten till Riksåkla-

garen) generella riktlinjer för hanteringen av brottmål mot juridiska personer skall ansvaret i denna typ av mål i första hand läggas den juridiska personen.

Finland

De centrala miljöstraffbestämmelserna återfinns i strafflagens kap. 48. I sex olika paragrafer stadgas ansvar för miljöförstöring, grov miljöförstöring, miljöförseelse, miljöförstöring av oakt-samhet, naturskyddsbrott och byggnadsskyddsbrott. Brottet miljö-förstöring i sina olika varianter är ett effektbrott, det vill säga det skall ha uppstått skada eller risk för skada på grund av gärningen för att ansvar skall komma i fråga. Straffskalorna varierar från böter eller fängelse i högst sex månader (miljöförseelse) till fängelse i minst fyra månader och högst sex år (grov miljöförstöring). För "normalbrotten" är straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Försök till uppsåtliga brott är straffbart.

Bestämmelserna i strafflagen kompletteras av straffbestämmelser i cirka 20 – 30 olika lagar som på ett eller annat sätt berör skyddet för miljön. De tar huvudsakligen sikte på att garantera tillämp-ningen av formella regler (exempelvis om tillstånd) och inte direkt på ett skydd av miljön. Den straffbestämmelse som tillämpas mest frekvent är avfallslagens regel om nedskräpning.

Den vanligaste påföljden är böter (dagsböter).

Andra rättsverkningar som kan förekomma är förverkande och näringsförbud. Det sistnämnda skall bestämmas på en tid av minst tre och högst sju år.

I det finska miljö rättssystemet bestäms inte alltid själva till-ståndsplikten detaljerat i lag. Den kan anges i mycket generella termer utan att det finns någon uppräknig (katalog) över till-ståndspliktiga verksamheter. Frågan om en viss verksamhet är till-ståndspliktig eller ej får sitt svar först i en sanktionsprocess. Om till exempel ett företag anser sig kunna klara av en viss verksamhet utan ett vattenrättsligt byggnads- eller föroreningstillstånd påbörjar företaget sin verksamhet. Denna pågår ända tills en tillsynsmy-n-dighet eller utomstående rättsinnehavare kräver att verksamheten skall upphöra på grund av att tillstånd saknas. Då avgör beslutsfat-tande myndighet inte bara verksamhetens behov av tillstånd utan också följderna av en eventuellt illegal verksamhet.

I många fall är det tillsynsmyndigheterna som har rätt att anmäla ett brott till åtal. Därvid tar de bland annat hänsyn till den ovanstående osäkerheten och de är mindre benägna att anmäla brott om kravet på tillstånd är vagt eller oklart beskrivet i lag.

Det finns inga administrativa straffavgifter på miljöområdet i Finland. Tillsynsmyndigheterna kan däremot förelägga och förbjuda en verksamhetsutövare att agera på ett visst sätt. Detta föreläggande kan oftast förenas med ett vite. Om så kan ske och hur det skall gå till framgår av varje enskild lag i förening med bestämmelser i viteslagen. Tillsynsmyndigheterna har också möjlighet att föranstalta om återställelse på den ansvariges bekostnad och att stänga av vissa utrymmen eller områden.

Det administrativa och straffrättsliga sanktionssystemet kan tillämpas oberoende av varandra och parallellt. Åtalsgränsen anses dock vara högre än gränsen för administrativa tvångsmedel, och straff torde inte komma i fråga om laglighetsfrågan administrativt sett är tvivelaktig.

Straffansvar för juridiska personer kan enligt 48 kap. 9 § strafflagen komma i fråga för miljöbrott. I strafflagens kap. 9 regleras formerna för straffansvar för juridiska personer. Ansvar kan inte bara tas ut av aktiebolag och andra "vanliga" näringsidkare utan också av stat och samfund. Det omfattar dock inte brott som begåtts vid utövande av offentlig makt. För att ett straffansvar skall kunna komma i fråga måste det vara visat antingen att någon som hör till den juridiska personens ledning eller utövar faktisk beslutanderätt har varit delaktig i det aktuella brottet eller har tillåtit att brottet har begåtts eller att det i den juridiska personens verksamhet inte har iakttagits den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet.

Norge

I Norge omfattar lagstiftningen till skydd för miljön ett vidare område än vad som är fallet i Sverige. Således avses även skydd för kulturminnen, vilket bland annat framgår av straffelovens bestämmelse om miljöbrott, 152b §. Där stadgas att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. förorenar luft, vatten eller mark på så sätt att livsmiljön i ett område blir betydligt skadat eller att risk för sådan skada uppkommer eller

2. lagrar, lämnar eller tömmer avfall eller andra ämnen med närliggande fara för en sådan effekt som nämns i 1

kan dömas till fängelse i högst tio år. Om någon avlidit eller drabbats av allvarlig skada på kropp eller hälsa kan fängelse i högst 15 år användas.

Vidare stadgas i 152b § tredje stycket att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. minskar ett naturligt bestånd av fredade levande organismer som nationellt eller internationellt är hotade med utrotning eller
2. förorsakar betydlig skada på ett område som är fredat i enlighet med naturvernloven med flera lagar eller
3. förorsakar betydlig skada på kulturminnen eller kulturmiljöer av särskild nationell eller internationell betydelse

kan dömas till fängelse i högst sex år.

Bestämmelsen i straffeloven kompletteras med straffbestämmelser i de särskilda lagarna till skydd för miljön. Mest centrala torde föroreningsloven, naturvernloven, plan og byggningsloven och viltloven vara. En annan viktig lag är produktkontrollloven. I samtliga dessa finns straffbestämmelser. Straffskalorna är något olika för de olika brotten och varierar mellan böter och/eller fängelse i högst tre månader (exempelvis föroreningsloven) till fängelse i högst ett år (exempelvis viltloven). I samtliga dessa lagar finns bestämmelser om en högre straffskala vid försvärade omständigheter.

I föroreningsloven stadgas vidare att om en överträdelse bara medfört obetydlig förorening eller obetydlig fara för förorening så får åtal endast ske efter framställning från tillsynsmyndigheten.

Andra rättsverkningar som kan följa på brott mot miljölagstiftningen är förlust av rätt till särskilda aktiviteter och positioner, exempelvis förverkande, förlust av rätten att bedriva entreprenörsverksamhet eller förlust av jakträtt.

Böter är den vanligaste påföljden, men fängelsestraff döms ut i större utsträckning än vad som är fallet i Sverige, särskild när det gäller naturskydd och skydd av djurarter.

Åklagare har rätt att förelägga beslut om bötesstraff. Under 2000 och 2001 beslutade Økokrims miljöbrottsenhet (Økokrim är en specialmyndighet för bekämpning av bland annat ekobrott och

miljöbrott) om böter i 26 fall. Högsta bötesbeloppet var 4 000 000 kr för brott mot forurensningsloven och det lägsta var 10 000 kr för brott mot samma lag. Den sistnämnda boten avsåg en enskild. I ett fall dömdes en bot om 500 000 kr ut mot Försvarsdepartementet för brott mot forurensningsloven.

Det finns inga administrativa straffavgifter i Norge. Administrativa myndigheter kan däremot med stöd av forurensningsloven och produktkontrollloven förelägga en verksamhetsutövare ett påbud eller förbud och förena detta med vite. Vidare kan man med stöd av forurensningsloven på den ansvariges bekostnad genomföra förelagda åtgärder om en tidsfrist passerats utan att något hänt.

I Norge förekommer straffansvar för juridiska personer. Detta institut nyttjas mycket frekvent. Att tillämpa det personliga straffansvaret är ofta förenat med mycket stora bevisvärigheter. Ansvar för såväl enskild som juridisk person kan tas ut parallellt. Straffansvaret för juridiska personer kan omfatta även brott där det är oklart vem som varit gärningsman. Ansvaret omfattar även så kallade kumulativa fel – där flera personer är inblandade och var och en inte betett sig så felaktigt att deras beteende bedömda var för sig är brott men där det sammanlagda handlandet får bedömas som brottsligt. Även anonyma brott – där gärningsmannen inte är identifierad – omfattas av juridiska personers straffansvar. Ansvar kan dock inte äläggas för rena olyckshändelser och händelser som man inte på något sätt kunnat påverka.

Övriga Europa

Även om mycket arbete inom EU tar sikte på att närma de olika rättssystemen i medlemsstaterna så skiljer de sig fortfarande åt i många avseenden. Redogörelserna som följer här syftar bland annat till att visa representativa exempel för några av de olika rättssystemen som finns i Europa.

Spanien

Landets miljölagstiftning är både nationell och regional.

Brott mot bestämmelserna i miljölagstiftningen straffsanktioneras i strafflagens artikel 325. Det är belagt med straff att i strid med lagar eller andra förordningar som tillkommit till skydd för

miljön framkalla eller förorsaka vissa typer av effekter som närmare beskrivs i straffbestämmelsen. Det kan till exempel vara fråga om utsläpp, spill, strålning, buller eller vibrationer. Den normala straffskalan är fängelse i 6 månader – 4 år, böter under 8 – 24 månader (som beräkningsunderlag för böter använder man sig av månadsinkomst ungefär så som vi i Sverige använder dagsbot) och särskild uteslutning från yrke eller post under 1 – 3 år. I bestämmelsen stadgas också att om en risk för allvarlig skada avser mänsklig hälsa skall fängelsestraffet bestämmas till den övre halvan av straffskalan.

I artikel 326 stadgas att ett högre straff skall, utan hänsyn till vad som bestämts i lagen, fastställas om någon av de gärningar som beskrivs i artikel 325 skett under följande omständigheter:

- a. industrin eller verksamheten fungerat i lönn, utan att erforderliga tillstånd för driften inhämtats,
- b. uttryckliga order från administrativa myndigheter att rätta till eller avbryta verksamheten har ignorerats,
- c. information om miljöeffekterna av verksamheten har förfalskats eller dolts,
- d. administrationens tillsynsverksamhet har obstruerats,
- e. risk för irreparabel miljöskada har uppstått eller
- f. olagligt uttag av vatten har skett under en period av torka.

I alla de nämnda fallen kan undersökningsdomare eller domstol besluta att stänga bolaget, dess fastigheter eller anläggningar tillfälligt eller permanent. Tillfällig stängning får inte överskrida fem år. I praktiken är den vanligaste påföljden böter.

Till miljöbrotten räknas i Spanien också brott mot plan- och byggbestämmelser, brott mot bestämmelser till skydd för kulturminnen (historiska platser och föremål), samt fiske- och jaktbrott.

Frågor om straff avgörs som huvudregel av domstol. Även undersökningsdomare spelar dock en viss roll i straffprocessen. En undersökningsdomare utför i princip de arbetsuppgifter som en svensk åklagare har under en förundersökning. Undersökningsdomaren kan oftast själv besluta om tvångsmedel, till exempel häktning. När utredningen är avslutad överlämnas ärendet till en åklagare som för talan under rättegången inför en domstol.

Det är bara de allvarligaste brotten mot miljölagstiftningen som är straffsanktionerade, i övrigt regleras överträdelser med hjälp av administrativa sanktioner, till exempel sanktionsavgifter. Enligt spanska myndigheter anses detta vara en rent administrativ

sanktion som i och för sig är mycket effektiv. Det är dock inte effektiviteten som avgör valet av administrativa eller straffrättsliga sanktioner utan allvaret i överträdelsen av miljölagstiftningen.

I Spanien existerar administrativa, civila och straffrättsliga sanktioner. Om en straffrättslig sanktion dömts ut kan en administrativ sanktion inte åläggas. Däremot kan en straffrättslig sanktion förenas med en civil sanktion, vanligtvis skadestånd.

Administrativa myndigheter kan utfärda ett provisoriskt förbud för en individ att fortsätta med en viss typ av verksamhet i väntan på det slutliga beslutet. Möjligheten används frekvent och anses ha en preventiv effekt.

I Spanien har juridiska personer inte straffansvar. Däremot har de administrativt ansvar och ett därmed följande skadeståndsansvar. Ansvar för enskilda kan drabba den som de facto eller formellt uppträder som företrädare för en juridisk person, även om denne fysiske person inte uppfyller straffrättsbestämmelsens krav på aktivt handlande.

Nederländerna

Den nederländska miljöstraffrätten består dels av centrala straffbestämmelser i strafflagen som tar sikte på de allvarligaste gärningarna som förorsakar konkret risk för allvarlig skada på mänsklig hälsa. De skyddar alltså inte direkt själva miljön. Maximala straffet för dessa brott är femton års fängelse.

De flesta brotten mot miljölagstiftningen finns i 21 olika speciallagar och innefattar ofta krav på så kallad abstrakt skada. Det betyder att det räcker med att det typiskt sett finns en risk för skada för att straffansvar skall inträda. Straffbestämmelserna innefattar ett antal regler om "skyldighet att handla" som riktar sig mot speciella adressater, exempelvis den som tillverkar en viss produkt, eller så avser de ett visst ämne, exempelvis bekämpningsmedel.

Det är bara den övergripande regleringen som finns i själva lagarna, medan de detaljerade reglerna utfärdas av administrativa myndigheter. Brott mot dessa specifika regler är straffbara. Detta gör det möjligt för myndigheterna att ingripa innan en skada eller risk för skada uppstår.

Miljöbrotten faller i Nederländerna in under tillämpningsområdet för "ekobrottslagen". I den lagen fastställs bland annat maximistraffen för miljöbrott, sex års fängelse för enskilda och

böter för juridiska personer (1 miljon guilders, cirka 500 000 euro per överträdelse). Med dessa maximistraff följer också att man har möjlighet att tillämpa i princip alla tillåtna utredningsmetoder, dvs. även telefonavlyssning och andra likartade metoder. Lagen ger vidare åklagaren rätt att i allvarliga och brådskande fall förbjuda en misstänkt att vidta vissa åtgärder. Ett sådant beslut skall underställas domstol för godkännande.

Påföljder som kan följa på brott mot miljölagstiftningen är böter, fängelse, indragning av vissa rättigheter, nedläggning av verksamheten (helt eller delvis), förverkande, publicering av domen, indragning av legal vinst, skadestånd, skyldighet att utföra vad som inte slutförts eller skyldighet att reparera en skada. En påföljd kan också innebära att ett bolag ställs under förvaltare. Den vanligaste påföljden är böter. Fängelse förekommer i allvarliga fall.

Åklagare kan utfärda straffrättsliga förelägganden på böter utan att gå till domstol.

Förvaltningsrättslig lagstiftning i Nederländerna var länge ganska outvecklad när det gällde myndigheternas möjligheter att genomföra sina beslut. Inte förrän i slutet av 1980-talet infördes bestämmelser om vite i miljölagstiftningen. Dessförinnan förlitade man sig huvudsakligen på straffbestämmelserna. I dag finns ett flertal administrativa sanktioner. Vissa av dem tar sikte på att säkerställa en reparation av miljön, exempelvis att låta genomföra åtgärder på verksamhetsutövarens bekostnad. Andra sanktioner har ett direkt bestraffande syfte. Exempel på detta är indragning av tillstånd eller de förhållandevis nyligen införda administrativa sanktionsavgifterna. De sistnämnda kan beslutas av miljömyndigheter utan domstolsprövning och tillämpas i allt större utsträckning.

Vid sidan av de nyinförda sanktionsavgifterna pågår för närvarande försök med att tillsynsmyndigheterna, under ledning av åklagarna, själva kan presentera förslag till uppgörelser med verksamhetsutövare som brutit mot regler. Om en uppgörelse godtas av en verksamhetsutövare behöver den inte fastställas av domstol. Handläggningstiderna blir då korta och uppgörelserna medför snabba reaktioner på överträdelser. Detta försök har visat sig innebära att åklagare kan handlägga ett stort antal miljöbrottsärenden på mycket kort tid.

I Nederländerna har juridiska personer straffansvar. Samtidigt kan företrädare för bolaget drabbas av ett personligt straffansvar parallellt med den juridiska personen. Åklagaren har fri åtalspröv-

ning och vem eller vilka som blir åtalade i det enskilda fallet beror bland annat på allvaret i brottet, skuldfördelningen och effektiviteten i den påföljd som kan bli aktuell; höga böter fungerar bäst mot företag medan endast enskilda kan dömas till fängelse. Straffansvaret för juridiska personer har visat sig vara effektivt på miljöbrottsområdet.

Tyskland

I Tyskland finns federal och delstatlig lagstiftning. Merparten av miljölagstiftningen samt straffregleringen är federal.

De centrala straffbestämmelserna för brott mot miljön finns i strafflagens kap. 29 som tillämpas jämte lagen för att bekämpa miljöbrott (Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität) från den 28 mars 1980 och 27 juni 1994. Genom dessa lagar har de flesta straffbestämmelserna förts från olika miljölagarna till strafflagen.

I 29 kap. strafflagen finns bestämmelser om olika typer av störningar till exempel vissa former av vatten-, mark- och luftföroreningar, buller, vibrationer och strålning (dock ej radioaktiv sådan) och farligt avfall. Dessutom finns bestämmelser om brott mot tillståndsplikt, otillåten hantering av radioaktivt gods, skydd för hotade områden, särskilt allvarliga miljöbrott och allvarlig fara på grund av giftutsläpp. Flertalet brott innehåller fare- eller effektrekvisit vilket betyder att det kan krävas att fara för skada eller liknande förelegat respektive att en viss effekt i miljön skall ha uppkommit. Brottbeskrivningen av brott mot tillståndsplikt innehåller inget sådant krav men räknar i stället upp de specifika fall då drift utan tillstånd är straffbart. I strafflagens kap. 28 som behandlar allmänfarliga brott finns också bestämmelser med anknytning till miljöskyddet. De behandlar till exempel felaktig hantering av atomenergi, översvämning, förorening och skador på särskilda installationer. De flesta bestämmelserna innehåller krav på skada eller risk för skada på mänskligt liv eller hälsa.

Straffskalorna är, med vissa undantag, fängelse i högst fem år eller böter eller, om brottet är oaktsamt, fängelse i högst tre år eller böter. I särskilt allvarliga fall kan straffet bestämmas till fängelse i lägst sex månader och högst tio år om miljön skadats. I andra fall är straffskalan fängelse i lägst ett år och högst tio år och i riktigt allvarliga fall fängelse i minst tre år och högst femton år. I samtliga

fall krävs att mänsklig hälsa riskerats eller drabbats. Försök till brott är straffbara i samtliga fall.

Andra rättsverkningar som kan komma i fråga är förverkande eller att en person förbjuds att utöva ett visst yrke. Det finns också möjligheter att stoppa verksamheten vid en viss anläggning. Dessa sanktioner kan förekomma såväl straffrättsligt som administrativt. De har tillämpats sparsamt i miljösammanhang. Den vanligaste påföljden är böter.

Endast domstol kan pröva frågan om straffrättsliga sanktioner.

Parallellt med det straffrättsliga sanktionssystemet finns ett administrativt sanktionssystem som dels reglerar vissa andra typer av brott mot miljölagstiftningen, dels innehåller regler om ansvar för juridiska personer. De nu nämnda överträdelsena betecknas Ordningswidrigkeit. Den huvudsakliga sanktionen är en sanktionsavgift. I första instans är det normalt en administrativ myndighet som beslutar om en sådan avgift. Den administrativa avgiften kan förenas med böter.

I den mån straffavgifterna prövas i domstol sker det i brottmålsdomstol. Andra administrativa frågor prövas av specialdomstolar, något som oftast tar mycket lång tid.

Juridiska personer kan inte göras straffrättsligt ansvariga, däremot kan, som nämnts, straffavgifter enligt lagen om Ordningswidrigkeiten förekomma. För att en sådan avgift skall kunna dömas ut krävs att en ledande företrädare för en juridisk person gjort sig skyldig till ett brott eller en Ordningswidrigkeit. Det är inte nödvändigt att identifiera den ansvarige om det ändå kan fastställas att åtminstone någon ansvarig person brutit mot relevanta bestämmelser.

Storbritannien

Denna redogörelse avser England och Wales. Lagstiftningen i Nordirland är likartad medan Skottland har ett system som något mer liknar det kontinentala. Detta hindrar dock inte att skotska beslut ofta citeras i engelsk rättspraxis.

Det engelsk/walesiska rättssystemet skiljer sig på många punkter från vårt eget. En sådan skillnad är att man inte skiljer strikt mellan förvaltningsrätt och annan rätt och inte har speciella förvaltningsdomstolar. Det finns dock regler för förvaltningsbeslut och hur dessa skall överklagas, men engelska miljömyndigheter kan i

mycket mindre utsträckning än svenska miljömyndigheter fatta beslut gentemot enskilda. Myndigheterna har i stället möjlighet att vända sig till domstol och utverka förelägganden (injunction). Däremot har man tillgång till de straffrättsliga instrumenten eftersom åtalsrätten är fri. Det betyder att vem som helst kan väcka åtal, juridiska såväl som fysiska personer.

Skyddet av miljön regleras huvudsakligen i Environmental Protection Act från 1990. Lagen innehåller regler om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, avfallshantering, frågor om genmodifierade organismer, ren luft och förorenad mark. I lagen finns också ansvarsbestämmelser. Vattenförorenande verksamhet regleras huvudsakligen i 1991 års Water Resources Act.

I Environmental Protection Act finns bland annat bestämmelser om "statutory nuisance" (ungefär lagreglerad störning, som skiljer sig från common law nuisance, vilket är störningar definierade i rättspraxis). Bestämmelsen härstammar från tidigare regler om hälsoskydd. "Statutory nuisance" kan sägas vara en blandning av sådant som omfattas av hälsoskyddslagstiftningen och grannelagsrätten; den avser skador på mänsklig hälsa eller störningar förorsakade av rök, ångor eller gaser, damm, lukt eller andra luftburna störningar, deponerade material, djur, ljud och vibrationer och annat som kan spridas från en "byggnad, fastighet eller farkost". Regleringen utgår från ett strängt markägaransvar som innebär att det i sista hand är denne som skall se till att fastigheten är i ett skick som inte stör omgivningen.

Regleringen i Environmental Protection Act har utvecklats och kompletterats av ett stort antal nya regler huvudsakligen i form av förordningar men också lagar. Ett exempel är lagen om förebyggande och kontroll av föroreningar (the Pollution Prevention and Control Act). Den är instrumentet för att genomföra EG-direktivet 96/61/EC angående integrerad prevention och kontroll av föroreningar i engelsk/walesisk rätt.

Miljömyndigheterna genomdriver lagstiftningen på många sätt men huvudsakligen med stöd av tillstånd och förelägganden. En avgörande skillnad mot Sverige är att administrativa viten inte existerar. Å andra sidan är det en straffbar handling att bryta mot villkoren i ett tillstånd eller inte följa ett föreläggande. De nämnda bestämmelserna om statutory nuisance är ett exempel på detta; det är ett brott att utan skälig ursäkt bryta mot ett föreläggande enligt dessa regler. De engelska miljömyndigheterna använder sig av brottmålsförfarande på ett annat sätt än vad fallet är i Sverige.

Det straffrättsliga ansvaret är strängare än i Sverige och kan i princip sägas vara strikt, det vill säga åklagaren behöver inte visa att någon agerat med avsikt eller av oaktsamhet för att en domstol skall döma till straffrättsligt ansvar. Ansvaret är dock inte absolut i den meningen att det omfattar alla slags utlösande händelser. Det kan vara ett försvar att visa att en händelse varit extraordinär eller oförutsebar.

Åtalsrätten är som ovan nämnts fri. Främst är det den centrala miljömyndighetens (Environmental Agency) provinskontor, som väcker åtal. Det förekommer även att enskilda och organisationer (till exempel Greenpeace) väcker åtal.

Det är domstol som prövar det straffrättsliga ansvaret. Miljömyndigheterna använder sig dock i vissa fall av mindre ingripande metoder, som att till exempel utfärda en varning (caution) för den ansvarige eller tillgripa regler som möjliggör kontroll av en pågående verksamhet för att förhindra ytterligare skada på miljön, till exempel genom förslag eller order om förbättringar av verksamheten.

De påföljder som kan komma i fråga är böter och/eller fängelse. Böter är den vanligast förekommande påföljden. Ett exempel på vilka påföljder som används är hur brott mot Radioactive Substances Act (ungefär lag om radioaktiva ämnen) bedömts. Under perioden 1990 – 1995 väcktes 19 åtal för brott mot denna lag. I samtliga fall bifölls åtalen. I alla fall utom två dömdes den tilltalade att ersätta kostnader som uppstått på grund av brotten. Påföljden blev vanligtvis böter, som varierade mellan £100 och £34 000. I fem fall bestämdes påföljden till en motsvarighet till vår villkorliga dom, i ett fall till en motsvarighet till villkorlig dom dock utan prøvotid och i två fall till fängelse (två respektive tre månader).

Administrativa sanktioner är alltså ytterst få. Injunction har redan nämnts. Miljömyndigheterna har också en möjlighet att under vissa omständigheter, om en verksamhetsutövare inte följer ett föreläggande i brådskande fall utföra de behövliga åtgärderna på eget bevåg och därefter begära att verksamhetsutövaren skall betala. Myndigheterna har också makt att återkalla eller ändra på ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Detta medför bättre möjligheter till kontroll över verksamhetsutövarna och kan medföra stora svårigheter för den verksamhet som drabbas.

Den stora skillnaden i system kan kort beskrivas så att där svenska miljömyndigheter agerar i domstol för att få viten utdömda, där tenderar de engelska att väcka åtal i allmän domstol.

Juridiska personer kan göras straffrättsligt ansvariga, och det absolut vanligaste förhållningssättet är att bolagen, inte enskilda representanter åtalas för brott. Högre befattningshavare åtalas dock relativt sällan, trots att detta anses vara en effektiv metod för att motverka miljöbrott, huvudsakligen på grund av svårigheter att bevisa samtycke, tyst medgivande eller oaktsamhet från deras sida.