

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-03-15

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2006 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
3. lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Åsa Marklund Andersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen lämnas förslag till förändringar i miljöbalkens sanktionssystem. Vidare föreslås ändringar i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Dessutom föreslås att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. i balken skall tillämpas även i fråga om vissa anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder. I lagrådsremissen lämnas också förslag rörande miljöorganisationers rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

29 kap.

2 §

I det remitterade förslaget har 29 kap. 2 § följande lydelse:

För brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket,
2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 16 §, eller
3. orsakar en skada eller annan olägenhet eller en risk för skada i den miljö som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett djur- eller växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske eller använda bekämpningsmedel.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

Enligt Lagrådets mening bör det förtydligandet göras i punkten 1 att vad som där avses är en förbjuden verksamhet eller annan åtgärd som "kan skada naturmiljön" (jfr 7 kap. 12 §).

Vidare bör av punkten 3 uttryckligen framgå att med ordet "miljö" inte avses miljön i allmänhet inom ett område, utan "de miljövärden som avses att skyddas" i t.ex. en nationalpark (jfr lagrådsremissen s. 138). Dessutom bör i samma punkt ett tillägg göras, så att det direkt framgår att "förbud enligt 7 kap. 24 §" gäller interimistiska förbud.

I paragrafens andra stycke anges att straffbestämmelsen om brott mot områdesskydd skall vara subsidiär i förhållande till straffbe-

stämmelsen om miljöbrott i 1 § i samma kapitel. I sammanhanget kan noteras att utformningen av de paragrafer i 29 kap. som innehåller bestämmelser om att de skall vara subsidiära i förhållande till andra regler inte har en ensartad utformning, vilket de enligt Lagrådets mening bör ha (jfr bl.a. 2, 2 a och 2 b §§). Lagrådet återkommer till den frågan under 2 b §.

Lagrådet föreslår mot bakgrund av det anförda att 2 §, med reservation för frågan om subsidiaritet, ges följande lydelse:

För brott mot områdesskydd döms den till böter eller fängelse i högst två år som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket,
2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 16 §, eller
3. orsakar en skada, en risk för skada eller en annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreseptat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte, om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 §.

2 b §

Enligt punkten 4 i paragrafen skall för artskyddsbrott den dömas till böter eller fängelse i högst två år som med uppsåt eller av oaktsamhet transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt

därav, eller annan vara a) i strid med vissa angivna artiklar i EG:s CITES-förordning (EG nr 338/97) om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, eller b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 §.

Av författningstextens ordalydelse kan man få intrycket att begreppet "annan vara" redan ryms i den omfattande och detaljerade uppräkningsen av otillåtna förfaranden med angivna objekt. Vid föredragningen inför Lagrådet har uppgetts att med "annan vara" avses något som t.ex. marknadsförs som en del från ett skyddat djur utan att vara det (jfr även artikel 2 punkten t i CITES-förordningen och s. 139 i lagrådsremissen). Enligt Lagrådets mening bör under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet närmare klargöras hur begreppet "annan vara" förhåller sig till uppräkningsen i övrigt i punkten 4 och vad det betyder i just detta sammanhang.

I paragrafens tredje stycke anges att straffbestämmelsen artskydds-brott skall vara subsidiär i förhållande till straffbestämmelsen miljö-brott i 1 § i samma kapitel. Däremot behandlas inte andra konkurrensfrågor som möjligen kan bli aktuella, t.ex. förhållandet mellan artskydds-brott och brott mot områdesskydd enligt 2 § i samma kapitel. Samtidigt innehåller flera av övriga föreslagna paragrafer bestämmelser om subsidiaritet. Lagrådet anser att frågan om konkurrens mellan de båda brottslagen förtjänar att övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen. Det bör klargöras om en eventuell konkurrens mellan lagrummen skall lösas i linje med vad som föreslagits i övrigt i kapitlet, t.ex. att 2 § skall vara subsidiär i förhållande 1 och 2 b §§.

8 §

Enligt punkten 11 i den föreslagna paragrafen skall den dömas till böter eller fängelse i högst två år som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse om transport och därigenom transporterar avfall i strid med rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen.

Enligt Lagrådets mening är straffbestämmelsen alltför allmänt hållen. Det bör krävas att i punkten 11 uttryckligen anges vilka artiklar i EG-förordningen som avses vara straffsanktionerade.

30 kap.

2 §

När det gäller frågan om miljöstraffsavgifter kan inledningsvis konstateras att i lagrådsremissen föreslås att en sådan straffsavgift – som tas ut även om uppsåt och oaktsamhet inte föreligger och som skall uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr – fortsättningsvis skall kunna åläggas även andra än näringsidkare för förhållandevis mindre överträdelser av miljöbalkens bestämmelser. Tillsynsmyndigheten skall besluta i frågor om miljöstraffsavgift och avgiften bestämmas efter en i förväg bestämd taxa där beloppets storlek beror på överträdelsens slag. För de allvarligaste överträdelserna av balkens bestämmelser skall inte längre en miljöstraffsavgift kunna beslutas, eftersom ett mera traditionellt straffansvar skall vara reserverade för dessa.

Enligt andra stycket i den föreslagna paragrafen behöver miljöstraffsavgiften inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till

1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan gör det som ålegat den avgiftsskyldige,
2. att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller
4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.

Lagrådet kan konstatera att liknande bestämmelser om avgiftsbefrielse finns bl.a. i fråga om skattetillägg m.m. i taxeringslagen (1990:324).

Enligt 5 kap. 14 § taxeringslagen skall den skattskyldige helt eller delvis befrias från avgiften om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Om den skattskyldige delvis befrias från avgiften, skall den sättas ned till hälften eller en fjärdedel. Vid bedömningen av om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig skall det särskilt beaktas om denna kan antas ha

1. berott på den skattskyldiges ålder, hälsa eller liknande förhållande,
2. berott på att den skattskyldige har felbedömt en skatteregel eller betydelsen av de faktiska förhållandena, eller
3. föranletts av vilseledande eller missvisande kontrolluppgifter.

Dessutom skall vid bedömningen av om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp särskilt beaktas om

1. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller underlåtenheten,
2. en oskäligt lång tid förflutit efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att den skattskyldige skall påföras skattetillägg utan att den skattskyldige kan lastas för dröjsmålet, eller
3. felaktigheten eller underlåtenheten även har medfört att den skattskyldige fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen.

Bestämmelserna om jämkning respektive befrielse från avgift skall ses mot bakgrund av bl.a. de rättssäkerhetskrav som ställs i artikel 6 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd

för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – Europakonventionen (jfr prop. 2002/2003:106 s. 75 ff., 84, 142 ff. och 239 ff.).

Högsta domstolen har i ett avgörande från år 2004 (NJA 2004 s. 840) konstaterat att det får anses föreligga stora likheter mellan skattetilllägg och miljöstraffavgifter vad gäller sanktionernas ändamål.

Enligt Lagrådets mening krävs mot bakgrund av det anförda något mera nyanserade möjligheter att besluta om befrielse från miljöstraffavgift eller att sätta ned avgiftens storlek i det enskilda fallet, än som har föreslagits. Detta bör kunna ske utan att den eftersträlvade enkelheten och effektiviteten i systemet försämras på något avgörande sätt (jfr lagrådsremissen s. 49 f). När det gäller möjligheterna att besluta om befrielse från avgift bör under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet övervägas ett närmande till de grunder för befrielse som finns i 5 kap. 14 § taxeringslagen, bl.a. när det gäller att beakta den avgiftsskyldiges ålder. Lagrådet är också, i likhet med ett antal remissinstanser, av den meningen att det bör finnas en möjlighet att sätta ned avgiftens storlek i de fall det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Även för sådana fall skulle bestämmelserna i taxeringslagen kunna tjäna som förebild. Om den avgiftsskyldige delvis skall befrias från miljöstraffavgiften kan nedsättningsmöjligheten begränsas till hälften eller en fjärdedel av det avsedda beloppet för att systemet med miljöstraffavgifter inte skall bli alltför svårhanterligt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Den föreslagna punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna är enligt Lagrådets mening något svårto lkad.

Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att avsikten med bestämmelsen är att klargöra att vissa företeelser som inte var kriminaliserade genom miljöbalken under tiden den 1 januari 1999 – den 31 december 2006 inte heller skall vara straffbara enligt balken efter årsskiftet 2006/2007, i den mån företeelserna härrör från den nämnda tidsperioden.

Enligt Lagrådets mening bör under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet övervägas om den föreslagna övergångsbestämmelsen behövs eller om den rent av kan ge upphov till tvekan huruvida en viss straffbestämmelse i miljöbalken skall tillämpas beroende på när en överträdelse inträffat i förhållande till balkens ikraftträdande. I sammanhanget förtjänar 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) att uppmärksammas. Enligt paragrafens andra stycke, som är tillämpligt även inom specialstraffrättens område, skall straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Om annan lag gäller när dom meddelas skall den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. (Jfr NJA 2004 s. 472.)

Motsvarande frågeställning när det gäller miljöstraffsavgifter bör också belysas.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

17 §

Enligt förslaget i 29 kap. 11 § miljöbalken föreslås att ringa brott skall undantas från det straffbara område som framgår av balkens straffbestämmelser.

Lagrådet förordar att en motsvarande bestämmelse för ringa brott införs som ett nytt sista stycke i 17 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen

Lagrådet hänvisar här till de synpunkter som anförts under motsvarande rubrik i förslaget till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget i övrigt

Lagrådet har inte någon erinran mot förslaget i övrigt.