

Regeringens proposition 1980/81:108

om ändring i brottsbalken (miljöbrott)

beslutad den 29 januari 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokollet denna dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

HÅKAN WINBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att straffbestämmelser för miljöbrott och vållande till miljöstörning införs i brottsbalkens kapitel om allmänfarliga brott.

Straffansvar för miljöbrott kan enligt förslaget inträda när någon förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön. Vidare omfattar straffansvaret fall när någon förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra hälsorisker eller skador som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. Slutligen kan straff följa när någon orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. I samtliga fall gäller att förfarandet inte är brottsligt, om det har tillåtits av behörig myndighet eller är allmänt vedertaget. Om det med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt, skall inte heller dömas till ansvar.

Straffansvar för miljöbrott förutsätter uppsåt. Om någon begår en sådan gärning av grov oaktsamhet, skall han enligt förslaget kunna dömas för vållande till miljöstörning.

Straffet för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning är böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott finns en särskild straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

**Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken**

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken,
dels att 13 kap. 9 och 11 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i balken skall införas en ny paragraf, 13 kap. 8 a §, av nedan
angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 KAP

8 a §

*Den som i annat fall än som har
angetts förut i detta kapitel*

*1. förorenar mark, vatten eller
luft på ett sätt som medför eller kan
medföra sådana hälsorisker för
människor eller sådana skador på
djur eller växter, som inte är av
ringa betydelse, eller annan bety-
dande olägenhet i miljön,*

*2. förvarar avfall eller annat äm-
ne på ett sätt som genom förorening
kan medföra hälsorisker, skador el-
ler annan olägenhet som anges un-
der 1 eller*

*3. orsakar betydande olägenhet i
miljön genom buller, skakning eller
strålning*

*döms, om inte behörig myndighet
har tillåtit förfarandet eller detta är
allmänt vedertaget, för miljö-
brott till böter eller fängelse i
högst två år.*

*År brottet grovt, skall gärnings-
mannen dömas till fängelse i lägst
sex månader och högst sex år. Vid
bedömande av om brottet är grovt
skall särskilt beaktas, om det har
vållat eller kunnat vålla varaktiga*

skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvaret, döms ej till ansvar enligt denna paragraf.

9 §

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som i 7 eller 8 § sägs, dömes för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Begår någon av grov oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §, skall han dömas för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för vållande till miljöstörring till straff som anges i första stycket.

11 §

Om någon, som ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § för luftfarts-sabotage, frivilligt avvärjt fara som där sägs innan avsevärd olägenhet uppkommit, må dömas till lindrigare straff än för gärningen är stadgat; dock må ej dömas till lindrigare straff än fängelse, om lägsta straffet för brottet eljest är fängelse i två år eller däröver. Var faran ringa och är för gärningen ej stadgat svårare straff än fängelse i ett år, skall ej dömas till ansvar.

Om någon som har ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 8 a, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § för luftfarts-sabotage, frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får han dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen. Han får dock ej dömas till lindrigare straff än fängelse, om lägsta straffet för brottet annars är fängelse i två år eller däröver. Var faran ringa och är för gärningen ej föreskrivet svårare straff än fängelse i ett år, skall han ej dömas till ansvar.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag ur
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-11-13

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande och statsråden Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Winberg

Lagradsremiss om ändring i brottsbalken (miljöbrott).

1 Inledning

På föredragning av chefen för jordbruksdepartementet har regeringen den 30 oktober beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till ändringar i miljöskyddslagen (1969:387, ML). Förslagen har upprättats inom jordbruksdepartementet på grundval av miljöskyddsutredningens delbetänkande (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, som bl.a. innehåller förslag till ett utvidgat sanktionssystem i miljöskyddslagen. I betänkandet anfördes att även brottsbalken (BrB) borde kompletteras med en bestämmelse som tillgodosåg kravet på skydd för miljön. Eftersom denna fråga behandlades inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) vid den tid då betänkandet slutfördes, avstod emellertid utredningens majoritet från att framlägga något förslag i den delen.

Som ett led i översynen av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet har BRÅ härefter i mars 1979 publicerat en promemoria (PM 1979:6) Kriminalisering av föroreningar i miljön m.m. Förslaget innebär att man i 13 kap. BrB för in bestämmelser om straff för viss miljöfarlig verksamhet. Till komplettering av BRÅ:s promemoria har inom justitiedepartementet upprättats ytterligare en promemoria (Dnr 358-80). Denna innehåller ett lagförslag som bygger på de av BRÅ utvecklade principerna men som innebär ett mera allmänt skydd mot miljöfarlig verksamhet. Promemoriorna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och *2*.

Promemoriorna har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

2 Gällande ordning i korthet

I takt med den ökande industrialiseringen och rationaliseringen av jordbruks- och skogsnäringarna har insikten om att det är angeläget att förbättra miljöskyddet vuxit sig allt starkare. Miljövårdsfrågorna har också fått en alltmer central roll i den allmänna debatten. I samband därmed har även behovet av lagstiftning till skydd för miljön uppmärksamrats. Under de senaste decennierna — särskilt under 1970-talet — har åtskillig sådan lagstiftning tillkommit inom olika områden.

En central plats intar miljöskyddslagen som reglerar s.k. miljöfarlig verksamhet som härrör från mark, byggnader eller anläggningar. Som sådan verksamhet anses enligt lagen till en början utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattenområde liksom annan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra förorening av vattenområde, om det inte är fråga om byggande i vatten. Till miljöfarlig verksamhet hänförs vidare användning av mark, byggnad eller anläggning på ett sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen inte är helt tillfällig. Från lagens tillämpningsområde undantas utsläpp av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, störning i radioapparat, joniserande strålning och inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning (1 § ML).

I lagen finns vissa regler — tillåtlighetsregler — som anger under vilka förutsättningar miljöfarlig verksamhet får utövas. Den som utövar eller ämnar utöva en sådan verksamhet kan erhålla tillstånd till det efter ansökan hos koncessionsnämnden för miljöskydd. Regeringen kan enligt 10 § ML föreskriva tillståndsprövning för vissa fall. I miljöskyddskungörelsen (1969:388) anges närmare i vilka fall förprövningsplikt gäller. Den centrala tillsynen över att miljöskyddslagens bestämmelser iakttas utövas av naturvårdsverket. Den löpande tillsynen inom länen handhas av länsstyrelserna. Straffansvar enligt miljöskyddslagen kan drabba den som överträder vissa med stöd av lagen meddelade förbud, underlåter att iakttä förprövningsplikt, åsidosätter vissa meddelade villkor eller föreskrifter så att allmän eller enskild rätt kan kränkas eller underlåter att lämna tillsynsmyndighet begärda uppgifter (45 § ML). För ansvar krävs att överträdelsen eller underlåtenheten begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år, för underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt dock endast böter.

Av vad jag har sagt nu framgår att miljöskyddslagen inte omfattar all miljöfarlig verksamhet. Den största begränsningen ligger i att den i huvudsak endast avser störningar som kommer från fast egendom. För t.ex. föroreningar från fartyg finns särskilda bestämmelser. Miljöskydds-

lagen reglerar inte heller uttömmande miljöfarlig verksamhet från fast egendom. Vid sidan av bestämmelserna i denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lagstiftning, främst hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftningen.

I vissa fall kan gärningar som innebär oacceptabel påverkan på den yttre miljön bestraffas med stöd av brottsbalken. Enligt 13 kap. 7 § kan den som uppsåtligen framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa genom att sprida gift eller dylikt eller överföra eller sprida allvarlig sjukdom dömas för spridande av gift eller smitta. Om någon med uppsåt framkallar allmän fara för djur eller växter med gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt skall han enligt 13 kap. 8 § dömas för förgöring. Straffet är för spridande av gift eller smitta fängelse i högst sex år och för förgöring böter eller fängelse i högst två år. För grova brott är straffsatserna fängelse fyra—tio år, resp. sex månader—sex år. Har gärningen inte begåtts med uppsåt men av grov oaktsamhet, döms den skyldige enligt 13 kap. 9 § för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

För en närmare redogörelse av gällande rätt hänvisas till BRÅ-promemorian.

3 Aktuella ändringsförslag

Den inom justitiedepartementet utarbetade promemorian utgör som inledningsvis har nämnts en överarbetning av BRÅ:s tidigare publicerade promemoria om kriminalisering av föroreningar i miljön m.m. I departementspromemorian föreslås att 13 kap. BrB, som handlar om allmänfarliga brott, kompletteras. I kapitlet införs en ny paragraf, 8 a §, som straffbelägger miljöbrott. För miljöbrott skall enligt förslaget den straffas som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som kan antas medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön. Detsamma skall gälla den som förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, strålning eller annat sådant, om olägenheten inte är endast helt tillfällig.

Den i departementspromemorian föreslagna straffbestämmelsen går alltså utöver miljöskyddslagens tillämpningsområde bl.a. så till vida som den saknar begränsning till miljöskadliga gärningar som härrör från fast egendom eller motsvarande. Det kriminaliserade området inskränks på så sätt att en gärning som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig inte skall föranleda straffansvar. Härigenom tas från straffbar-

het undan bl.a. sådana beteenden som är allmänt vedertagna och accepterade — t.ex. på trafikområdet — liksom fall då en administrativ myndighet har gjort en intresseavvägning och funnit en miljöstörning godtagbar med hänsyn till samhällsnyttan eller av annat skäl. Som straff för normalfall har i departementspromemorian föreslagits böter eller fängelse i högst två år.

För grovt brott finns i förslaget en särskild straffskala. För sådana fall kan dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har varit ägnat att vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Miljöbrott förutsätter att gärningen har begåtts med uppsåt. För oaktsamhetsbrott mot miljön har i 13 kap. 9 § BrB gjorts ett tillägg av innebörd att den som av grov oaktsamhet begår en gärning som anges i 8 a § skall dömas för vårdslöshet med miljön till böter eller fängelse i högst två år.

De straffskalor som förordas i förslaget innebär enligt de allmänna reglerna om åtalpreskription i 35 kap. 1 § BrB att preskriptionstiden blir tio år för grovt miljöbrott och fem år i övrigt.

I den inledningsvis nämnda lagrådsremissen med förslag till ändringar i miljöskyddslagen förordas vissa skärpningar av förprövnings- och tillsynsbestämmelserna i miljöskyddslagen. Även straffbestämmelserna i 45 § ML har skärpts enligt förslaget. Straffmaximum har höjts till två års fängelse. Vidare har kravet på att åsidosättande av meddelade villkor eller föreskrifter skall ha medfört kränkning av enskild eller allmän rätt tagits bort som förutsättning för straffbarhet. Lämnande av oriktig uppgift till prövnings- eller tillsynsmyndighet har straffbelagts.

I remissen har med hänvisning till departementspromemorian om miljöbrott förutskickats att straffskyddet för miljön stärks även i brottsbalken. Med hänsyn härtill föreslås att 45 § ML kompletteras med en uttrycklig föreskrift om att straffansvar inte skall ådömas enligt lagrummet, om gärningen är straffbar enligt brottsbalken.

Det bör också nämnas att påföljdssystemet enligt lagrådsremissens förslag förstärks med en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift) för fall då en överträdelse av miljöskyddslagen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamhet i vilken gärningen har begåtts.

4 Föredragandens överväganden

I ett högt utvecklat industrisamhälle förekommer många hot mot miljön. Inte sällan är det förenat med avsevärda kostnader att förebygga

och förhindra miljöskador, och det kan då — åtminstone på kort sikt — te sig lönsamt att bortse från de risker för miljön som kan uppstå i samband med en viss verksamhet. Det är givetvis ytterst angeläget att samhället skyddar sig mot uppkomsten av miljöskador. Reglerna om förprovning i fråga om miljöfarlig verksamhet och om produktkontroll fyller här en viktig funktion.

För att det system som vi har byggt upp till skydd för den yttre miljön skall bli effektivt måste överträdelser av gällande regler eller underlåtenhet att iakttä dem sanktioneras genom bestämmelser om straff eller andra påföljder. Så har också skett i de olika specialförfattningar som reglerar miljöfarlig verksamhet. Det har emellertid under senare tid ofta satts i fråga om straffskyddet f.n. är ändamålsenligt utformat. Detta torde hänga samman med den ökade medvetenheten om betydelsen av omsorger om miljön liksom med intresset av att stärka insatserna mot vad som brukar kallas ekonomisk kriminalitet. Förslaget i de inledningsvis nämnda promemoriorna om att införa bestämmelser till skydd för miljön i brottsbalken skall ses mot den angivna bakgrunden.

Det i departementspromemorian framlagda förslaget har fått ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Till de remissinstanser som i allt väsentligt uttryckligen tillstyrker förslaget hör justitiekanslern, hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, fiskeristyrelsen, naturvårdsverket, miljöskyddsutredningen, miljöskadeutredningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges industriförbund och LO.

Lantbruksstyrelsen, Lantbrukarnas riksförbund, SACO/SR och Miljögruppernas riksförbund har förordat att en mera djupgående utredning än den som återfinns i de båda promemoriorna görs innan lagstiftning kommer till stånd. Jag har i och för sig förståelse för detta önskemål. Det gäller här ett komplicerat rättsområde som är föremål för en fortlöpande utveckling, och det är givet att det därför kan vara svårt att nå fram till en generell reglering som är avpassad till brottsbalkens systematik. Klart är också att en lagstiftning i ämnet i nuvarande läge inte kommer att kunna ses som en slutpunkt. Miljöskyddsutredningens arbete fortsätter, och även andra viktiga utredningar bedrivs f.n. på detta och näraliggande områden, t.ex. inom miljöskadeutredningen (Ju 1978:08). Man har sålunda att emotse ett fortsatt lagstiftningsarbete när det gäller att förstärka miljöskyddet. Som jag ser det skulle det dock inte innebära några fördelar att skjuta upp behandlingen av de nu aktualiserade frågorna i avvaktan på fortsatta utredningar. Promemoriorna och remissyttrandena över dem lämnar enligt min mening också ett tillfredsställande underlag för lagstiftning. I likhet med flertalet remissinstanser anser jag därför att lagstiftning i ämnet bör komma till stånd nu.

I sak har en så gott som enhällig remissopinion tillstyrkt att *skärpta straffbestämmelser till skydd för miljön införs i brottsbalken*. Remissinstanserna har bl.a. betonat intresset av att på detta sätt uppnå en ökad

moralbildande effekt. Remissinstanserna har också tillstyrkt att bestämmelserna placeras i 13 kap. om allmänfarliga brott. Jag kan i detta hänseende ansluta mig till promemoriornas och remissinstansernas ståndpunkt. Betydelsen från moralbildande synpunkt av att införa bestämmelser i brottsbalken skall visserligen inte överdrivas. Det bör sålunda erinras om att åtskillig strafflagstiftning av stor betydelse från allmän synpunkt och med mycket frekvent tillämpning återfinns i författningar utanför brottsbalken — det räcker här att erinra om trafikbrotts- och narkotikastrafflagstiftningen. Till förmån för förslaget om att ta in bestämmelser i brottsbalken talar emellertid bl.a. att balkens särskilda kapitel om allmänfarliga brott framstår som otidsenligt i och med att det f.n. saknar en regel som tar sikte på brott mot renodlade miljöskyddsintressen. En mera allmän bestämmelse än som är möjlig att infoga i någon av de f.n. gällande specialförfattningarna på området innebär fördelar även från flera andra synpunkter. Vidare är det angeläget att anpassa straffskalan för den brottslighet som nu är aktuell till vad som gäller för de allvarliga brott som f.n. straffbeläggs i brottsbalkens 13 kap.

Jag ansluter mig sålunda till den uppfattningen att särskilda straffbestämmelser mot miljöbrott bör tas in i brottsbalkens 13 kap.

Om straffbestämmelser mot miljöbrottslighet tas in i brottsbalken, torde man inte kunna undgå att ge dem en sådan mera generell utformning som kännetecknar straffbestämmelserna i allmänhet på den centrala strafflagstiftningens område. I den promemoria från BRÅ som ligger till grund för departementspromemorian uttalas också att straffbestämmelser av det slag som här är aktuellt med nödvändighet måste utformas relativt allmänt och att räckvidden av sådana bestämmelser till stor del blir beroende av hur långt kartläggning och kontroll har kommit av olika gärningars och ämnens effekter på miljön. Flera remissinstanser — riksåklagaren (RÅ), socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket, SACO/SR och Lantbrukarnas riksförbund — har emellertid varnat för att en alltför allmänt hållen lagstiftning kan tänkas ge upphov till svårigheter i rättstillämpningen. I vissa hänseenden finner jag denna kritik befogad. Jag återkommer härtill i samband med genomgången av enskildheterna i lagförslaget.

Departementspromemoriens förslag riktar sig som nämnts till en början mot den som *förorenar mark, vatten eller luft* på ett sätt som kan antas medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön. Brottsbeskrivningen grundar sig i denna del på förslaget i BRÅ-promemorian, där det har uttalats att begreppet förorening bör få en vidsträckt tolkning och att även sådana spridningar och ingrepp i miljön som brukar jämföras med föroreningar bör täckas av föroreningsbegreppet. Upplag och nedgrävningar av farligt avfall i jord avses sålunda kunna bli hänförliga till föroreningar. En utgångspunkt i

BRÅ-promemorian är vidare att straffbarhet bör inträda när förorening-
en kan antas få betydande konsekvenser för människor, djur, växter eller
miljön i övrigt och detta även om fullständig teknisk bevisning inte
föreligger angående föroreningens skadlighet.

Flertalet remissinstanser har godtagit förslaget i denna del, men från
ett par håll har förslaget kritiserats. Kritiken har bl.a. tagit sin utgångs-
punkt i föroreningsbegreppet, varvid bl.a. har efterlysts ett klarläggande
uttalande när det gäller s.k. kumulativ förorening, dvs. förorening av ett
objekt som redan tidigare är förorenat. I detta hänseende har påpekats
att det ibland kan inträffa att en förorening visserligen inte isolerad
skulle ha medfört betydande risker för miljön men tillsammans med
tidigare föroreningar ger upphov till en så hög föroreningsnivå att risker
för miljön uppkommer. Enligt naturvårdsverket bör straffbestämmelsen
täcka sådana fall där exempelvis ett utsläpp kan framkalla en ofördel-
aktig effekt först tillsammans med andra pågående utsläpp som i och för
sig kan vara ganska harmlösa. Även miljöskadeutredningen anser det
angeläget att motarbeta en sådan kumulation av föroreningar, som på
längre sikt kan få olyckliga verkningar för miljön. Liknande synpunkter
har förts fram av RÅ samt länsstyrelsen och länsåklagaren i Malmöhus
län.

Enligt RÅ och länsåklagaren i Malmöhus län blir det vidare tveksamt
i vad mån den i departementspromemorian föreslagna straffbestämmel-
sen täcker även deponering av miljöfarliga ämnen i förpackat skick. Om
straffbarhet inträder först i fall där ett läckage i en förpackning har
uppkommit och en direkt förorening har kunnat konstateras är detta
enligt RÅ inte tillfredsställande, eftersom själva tillförseln omfattar ett
klart uppsåt att nonchalera kravet på ett skydd för miljön för varje risk
för farliga följder.

Även när det gäller frågan vilket krav på *bevisning om miljöskadlig
effekt* som bör ställas har viss kritik riktats mot departementspromemo-
rians förslag. Enligt RÅ kan kravet på att en förorening skall kunna
antas medföra hälsorisker e.d. medföra svårigheter i tillämpningen, ef-
tersom man med nuvarande ofullständiga kunskaper om t.ex. kemiska
ämnens långsiktiga skadlighetsområden kan utgå från att uppfattning-
arna om framtida hälsorisker går vitt isär. Naturvårdsverket framhåller
att miljöskyddslagen är tillämplig när fråga är om förfaranden som
"kan" medföra förorening eller störning av vissa slag. Vidare innebär
den nuvarande lydelsen av 45 § första stycket 3 ML att den som åsido-
sätter ett villkor eller en föreskrift kan dömas till ansvar, om åsidosättan-
det innebär att allmän eller enskild rätt "kan" kränkas. Enligt natur-
vårdsverket är det oklart om man i departementspromemorian har åsyf-
tat en annan sannolikhetsnivå än den som avses i miljöskyddslagen. För
att ge uttryck för den risk för en sådan oförmånlig effekt som bör anses
tillräcklig för att straffbestämmelsen skall bli tillämplig bör man enligt

verket använda miljöskyddslagens uttryck "kan medföra" också i den nya bestämmelsen i brottsbalken. Miljögruppernas riksförbund anser att man över huvud taget inte bör ställa upp något krav på bevisning om miljöskadlig effekt utan i stället avgränsa straffbestämmelsens tillämpning genom att föroreningen skall ha åstadkommit olovligen. Å andra sidan framhåller lantbruksstyrelsen och Lantbrukarnas riksförbund att beprövade metoder inom jordbruket inte bör få leda till straffansvar förrän det är bevisat att metoden är miljöfarlig. En strängare bedömning kan emellertid enligt de nämnda remissinstanserna godtas när det gäller användningen av mera obeprövade metoder.

Vad först angår frågan om straffansvar för deponering av förpackat miljöfarligt material ger enligt min mening remisskritiken vid handen att den i departementspromemorian föreslagna brottsbeskrivningen inte på ett fullt tillfredsställande sätt ger uttryck åt den åsyftade innebörden. Med förorening avses i miljörättslig lagstiftning att tillföra en mottagare (recipient) ett eller flera ämnen som ändrar recipientens naturliga sammansättning. Det ter sig tveksamt i vad mån begreppet kan anses ta sikte på även exempelvis deponering av emballerat miljöfarligt material. Brottsbeskrivningen bör emellertid uppenbarligen utformas så att även gärningar av sådant slag täcks av straffbestämmelsen, såvida förutsättningarna för ansvar i övrigt är uppfyllda. Som har framhållits i BRÅ-promemorian, bör en ny bestämmelse ta sikte även på sådana spridningar och ingrepp i miljön som till sina konsekvenser kan jämföras med föroreningar i egentlig mening. Exempel erbjuder spridning av bakterier och virus liksom i vissa fall även uppvärmning och avkylning av vatten. Givetvis bör en förorening kunna föranleda straffansvar även i det fallet att den miljöskadliga effekten uppstår på grund av kumulation med andra föroreningar eller motsvarande. Detta synes inte behöva markeras uttryckligen i brottsbeskrivningen.

Det av Miljögruppernas riksförbund framförda förslaget att avgränsa det kriminaliserade området till föroreningar som har åstadkommit olovligen finner jag mindre ändamålsenligt. En sådan lösning synes förutsätta att det i speciallagstiftningen finns stöd för förbud mot alla sådana gärningar som här kan komma i fråga. Så kan emellertid inte genomgående förutsättas vara fallet. En lösning enligt förbundets förslag skulle vidare utsträcka kriminaliseringen enligt brottsbalken till att även omfatta fall då villkor eller särskild föreskrift har satts åsido utan att risk för miljöskadliga effekter har uppkommit. Sådana gärningar bör emellertid lämpligen beivras enligt miljöskyddslagen. Jag vill erinra om att det i lagrådsremissen angående ändringar i miljöskyddslagen har föreslagits att kravet på att risk för kränkning av allmän eller enskild rätt skall föreligga skall utgå ur 45 § ML.

När det gäller frågan vilka krav på bevisning som bör ställas angående den miljöskadliga effekten vill jag först framhålla att tillgängliga upp-

gifter angående tillämpningen av de nuvarande straffbestämmelserna i 13 kap. 7 och 8 §§ tyder på att det i praxis har uppställts stränga anspråk på utredning om att gärningen i det särskilda fallet har framkallat fara. Detta är också naturligt med hänsyn till avfattningen av de berörda lagrummen. I sakens natur ligger emellertid att det ofta är svårt att göra säkra förutsägelser om framtida miljöskadliga effekter. Med den insikt som vi numera har om vikten av att långsiktigt förebygga hot mot miljön av olika slag finner jag det angeläget att den nya bestämmelsen får en sådan avfattning att den kan tillämpas även i fall där fullständig teknisk bevisning om de framtida effekterna inte kan förebringas. För att straffansvar skall komma i fråga enligt en generell bestämmelse i brottsbalken måste dock enligt min mening fråga vara om en praktiskt beaktansvärd risk för miljöskadlig effekt. Dessa synpunkter tillgodoses bäst om bestämmelsen får den i promemorian föreslagna avfattningen att åtgärden "kan antas" medföra skadliga effekter av här avsett slag. Vid bedömningen får i praktiken hänsyn tas till föroreningens art och kvantitet, recipientens beskaffenhet, förekomsten av andra föroreningar, sättet för tillförseln liksom andra på frågan inverkan omständigheter. Allmänna erfarenheter och rön angående skilda ämnens inverkan på omgivningen blir givetvis av grundläggande betydelse. Vad jag har sagt nu innebär sålunda att straffansvar kan komma i fråga även när den miljöskadliga effekten inte kan beläggas i det särskilda fallet men utredningen visar att det typiskt sett föreligger en risk för en sådan effekt och att risken är så påtaglig att en normalt ansvarsmedveten person skulle ha avstått från den aktuella åtgärden.

Brottsbeskrivningen synes dock i det hänseende som är aktuellt nu inte lämpligen böra begränsas till fall då handlingen "kan antas" medföra miljöskadliga effekter. Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden skulle då enligt 35 kap. 4 § BrB alltid bli den tidpunkt då handlingen företogs, något som stundom skulle kunna få stötande effekter eftersom det t.ex. vid deponering av emballerat miljöfarligt material kan ta lång tid innan den miljöfarliga effekten uppstår. I brottsbeskrivningen bör därför tas in ett särskilt led med sikte på fall då det står klart att en sådan effekt faktiskt har uppkommit. Med hänsyn till att det för straffbarhet krävs att gärningsmannen skall ha ett åtminstone eventuellt uppsåt som täcker alla objektiva brottsförutsättningar får detta ingen självständig betydelse för kriminaliseringens omfattning utan endast för preskriptionstiden i vissa fall.

Med hänvisning till vad som har anförts nu förordar jag att den aktuella bestämmelsen, delvis enligt ett av RÅ vid remissbehandlingen framfört förslag, avfattas på det sättet att den riktar sig mot fall då någon tillför mark, vatten eller luft ett ämne eller ett föremål som genom förorening eller på annat liknande sätt medför eller kan antas medföra hälsorisker eller någon annan olägenhet av det slag som här är aktuellt.

Uttrycket "tillföra mark ett föremål" avses då kunna omfatta även vissa situationer då emballerat miljöfarligt material deponeras. Med anledning av vad lantbruksstyrelsen och Lantbrukarnas riksförbund har uttalat vill jag understryka att kriminaliseringen givetvis inte avses omfatta beprövade metoder inom lantbruket. En sådan tolkning utesluts i praktiken bl.a. dels genom att det krävs risk för miljöskadlig effekt, dels genom att sådana handlingar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga avses bli undantagna från det kriminaliserade området. Till innebörden i dessa båda rekvisit återkommer jag i det följande.

I fråga om *graden av den miljöskadliga effekten* innebär departementspromemorians förslag som nämnts att den aktuella föreningen skall kunna antas ha medfört sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön.

Vid remissbehandlingen har RÅ ställt sig tveksam till uttrycket "som inte är av ringa betydelse". RÅ anser att uttrycket är svårtolkat och bör uteslutas. Enligt RÅ kan åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift komma till användning för bagatellartade förfaranden. Samma uppfattning har länsåklagaren i Kopparbergs län. Denne anser också att rekvisitet "annan betydande olägenhet i miljön" är alltför obestämt för att kunna godtas ur rättssäkerhetssynpunkt. Naturvårdsverket däremot fäster särskild vikt vid brottsbeskrivningen i denna del. Som exempel på "annan olägenhet i miljön" anger verket förändringar i biotopen som kan vara till olägenhet från t.ex. landskapsbilda- eller rekreationssynpunkt (t.ex. i form av väsentligt ökad vassväxt i sjö), och fysisk-mekanisk påverkan på miljön genom kvalificerad nedsmutsning (t.ex. till följd av oljeutsläpp m.m.). Enligt verkets mening är olägenheter av sådan art ofta minst lika allvarliga som skador på djur och växter. Verket anser därför att samma kvalifikationskrav bör gälla i fråga om sådana olägenheter som beträffande hälsorisker samt skador på djur eller växter, dvs. det bör vara en tillräcklig förutsättning för straffbarhet att olägenheten inte är av ringa betydelse.

Till skillnad från RÅ anser jag för min del att det är nödvändigt att i fråga om föreningar som kan medföra hälsorisker eller skador på djur eller växter begränsa det kriminaliserade området till fall som inte är av ringa betydelse. Straffbestämmelsen skulle annars få en alltför stor räckvidd. Visserligen måste naturligtvis miljöskyddsarbetet inriktas på att såvitt möjligt undanröja även mindre betydande föreningar. När en sådan förening innebär att villkor, föreskrift eller förbud som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen sätts åt sidan blir också straffbestämmelserna i denna lag att tillämpa. I övrigt torde man under överskådlig tid få vara hänvisad till att på detta fält bedriva arbetet med andra medel än straffrättsliga.

I likhet med naturvårdsverket finner jag det uppenbart att även andra

olägenheter i miljön än hälsorisker för människor eller skador på djur eller växter bör kunna föranleda straff enligt de nya bestämmelserna i brottsbalken. Särskild uppmärksamhet förtjänar här fall när människors möjligheter till användning av naturen för rekreation omintetgörs eller avsevärt försvåras. Jag delar i och för sig också verkets bedömning att föreningar som får sådana konsekvenser kan vara minst lika allvarliga som skador på djur eller växter. Eftersom bestämmelsens tillämpningsområde i denna del blir förhållandevis vidsträckt, synes det dock nödvändigt att i enlighet med promemorieförslaget här ställa kravet på att fråga skall vara om risk för en betydande olägenhet. De exempel som naturvårdsverket har pekat på täcks uppenbarligen av bestämmelsen även med denna avfattning.

Sammanfattningsvis förordar jag sålunda i denna del att den nya bestämmelsen i brottsbalken till skydd för miljöintressen avfattas på det sättet att den straffbelägger fall då den åtgärd som är aktuell medför eller kan antas medföra sådana hälsorisker för människor eller skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. Med den nu föreslagna avfattningen förutsätter ansvar för uppsåtligt brott — i enlighet med allmänna straffrättsliga principer — att gärningsmannen har haft uppsåt som omfattar så mycket av sakförhållandena i det särskilda fallet och vad sådana enligt erfarenheten kan få till följd, att det ger grund för omdömet att den aktuella åtgärden kunde antas få miljöskadliga effekter av den art som här åsyftas.

Enligt departementspromemorians förslag riktar sig kriminaliseringen också mot fall då någon förorsakar *betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, strålning eller annat sådant, om olägenheten inte är helt tillfällig*. Förslaget har i denna del kritiserats av länsåklagaren i Kopparbergs län och miljöskadeutredningen. Sistnämnda remissinstans konstaterar att ordalagen i förslaget har hämtats från 1 § 3 ML. Enligt detta lagrum har uttrycket "annat sådant" fått ett vidsträckt tillämpningsområde i praxis. Avgränsningen av stadgandet är enligt utredningen oklar. Genom att man nu i departementspromemorian går ifrån begränsningen till användning av fast egendom eller motsvarande kan man inte heller få ledning av den vedertagna tolkningen av miljöskyddslagen. Det är därför enligt utredningen tveksamt om några andra typer än buller, skakning och strålning över huvud taget bör tas upp i straffbestämmelsen. De övriga störningstyper som kan bli aktuella lär antingen vara mindre allvarliga eller också träffas av andra straffbestämmelser.

Miljöskadeutredningen och länsåklagaren föreslår också att begränsningen till fall då olägenheten inte är endast helt tillfällig utgår ur lagtexten. Utredningen påpekar att 1 § 3 ML talar om fall då *störningen* inte är helt tillfällig. Med störning menar man, påpekar utredningen, närmast den inverkan den miljöfarliga verksamheten har på omgivning-
en och inte den skada som uppkommer. Även tillfälliga störningar kan

emellertid vara straffvärda, om de är tillräckligt allvarliga. Rent tillfälliga *olägenheter* lär emellertid i regel inte vara betydande i lagtextens mening, och skulle de någon gång vara det finns det enligt utredningens mening inte något skäl att göra undantag för dem.

Jag ansluter mig till miljöskadeutredningens uppfattning att uttrycket "annat sådant" skulle medföra att avgränsningen av den nya bestämmelsens tillämpningsområde blir något oklar. Enligt min mening bör bestämmelsen i nu aktuell del inte ta sikte på några andra typer av miljöstörningar än buller, skakning och strålning. För den närmare innebörden av dessa begrepp kan hänvisas till vad som har uttalats i anslutning till miljöskyddslagens tillkomst (prop. 1969:28 särsk. s. 253—260, 3 LU 1969:37, rskr 1969:281). Jag vill särskilt anmärka att det i uttrycket "buller" på samma sätt som enligt miljöskyddslagen avses ligga att fråga skall vara om en störning som medför menlig påverkan eller risk för sådan påverkan (prop. 1969:28 s. 255). Begreppet används sålunda inte i dess strikt hygieniska betydelse ("allt icke önskat ljud"). Begreppet "strålning" omfattar såväl s.k. joniserande strålning — dvs. strålning från radioaktiva ämnen, röntgenstrålning och strålning som till sin biologiska verkan är likartad därmed — som ljusstrålning t.ex. från reklamanordningar (jfr prop. 1969:28 s. 260).

Liksom flertalet remissinstanser godtar jag den i promemorian föreslagna avgränsning av det straffbara området som ligger i att betydande olägenhet i miljön skall ha vållats. Härigenom klargörs att endast verkligt avsevärda kränkningar åsyftas. Störande ljud från exempelvis högtalare eller musikevenemang omfattas sålunda regelmässigt inte av straffbestämmelsen i den förordade lydelsen. Det torde av sammanhanget med tillräcklig tydlighet framgå att uttrycket olägenhet "i miljön" här liksom tidigare i paragrafen betyder en olägenhet som visar sig i eller härrör från människans yttre fysiska omgivning. Så omfattas t.ex. normalt inte störningar i arbetsmiljön som uppkommer vid och till sin verkan är begränsade till en viss arbetsplats av den aktuella straffbestämmelsen. Allmänt sett gäller givetvis att den allvarligaste formen av olägenheter i miljön är när handlingen ger upphov till hälsorisker för människor.

Jag ansluter mig till den i promemorian redovisade uppfattningen att olägenheter av helt tillfällig natur inte bör omfattas av en kriminalisering. I praktiken kan emellertid sådana olägenheter knappast anses som "betydande". I likhet med miljöskadeutredningen anser jag det därför onödigt att belasta lagtexten med ett särskilt undantag för tillfälliga olägenheter.

Jag föreslår med hänvisning till det anförda att bestämmelsen i denna del avfattas på det sättet att den straffbelägger fall då någon orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. Att för de fall som nu är aktuella på samma sätt som beträffande föröre-

ningsfallen utsträcka kriminaliseringen till fall då handlingen "kan antas" få miljökadliga effekter synes inte nödvändigt. Den föreslagna avfattningen medför att det för straffbarhet krävs att gärningsmannen har haft åtminstone eventuellt uppsåt i förhållande till den aktuella effekten.

Departementspromemorian innehåller en särskild bestämmelse om att straffansvar inte skall ådömas, om en gärning med hänsyn till omständigheterna kan *anses försvarlig*. Härigenom undantas enligt promemorian från straffbarheten bl.a. sådana beteenden som är allmänt vedertagna och accepterade — t.ex. på trafikområdet — liksom fall då en administrativ myndighet har gjort en intresseavvägning och funnit en miljöstörning godtagbar med hänsyn till samhällsnyttan eller av annat skäl. Det sistnämnda avses dock inte utan vidare gälla i situationer där felaktiga uppgifter har lämnats till underlag för myndighetens prövning eller där uppgifter som hade bort beaktas vid denna prövning förtigits. I promemorian framhålls också att uppfattningen om vad som kan anses vara försvarligt fortlöpande torde undergå en förskjutning i takt med den ökade insikten om angelägenheten att förbättra miljöskyddet. Som exempel på andra fall som bör kunna vara undantagna från straffbarhet har i BRÅ-promemorian angetts situationer där föroreningar har skett till en recipient som tidigare har mottagit betydligt allvarligare tillåtna föroreningar. En intressekollision kan även vara för handen när föroreningar görs i avsikt att hindra miljökatastrofer utan att det ändå föreligger en nödsituation.

Förslaget i denna del har vid remissbehandlingen kommenterats bl.a. av länsåklagaren i Kopparbergs län, som anser strafffrihetsregeln olämplig och påpekar att det finns möjlighet att meddela åtalsunderlåtelse om gärningen från allmän synpunkt är försvarlig, eventuellt med stöd av en särskild åtalsprövningsregel. En motsatt uppfattning redovisas av naturvårdsverket, som framhåller att miljöolägenheter f.n. i inte oväsentlig utsträckning orsakas av företag som driver sin verksamhet helt i överensstämmelse med sådant tillstånd som har meddelats enligt miljöskyddslagen eller undantag från skyldigheten att söka tillstånd eller efter anmälan av verksamheten till länsstyrelsen enligt denna lag. Den intresseavvägning som skall göras enligt miljöskyddslagen ger nämligen många gånger till resultat att vissa olägenheter måste godtas. Det kan enligt verket synas otillfredsställande att departementspromemorians brottsbeskrivning inte direkt behandlar frågan om strafffrihet för sådana fall. Naturvårdsverket anser sig dock kunna godta att strafffrihet i fall av förevarande slag får grundas på att gärningen anses "försvarlig", bl.a. eftersom tillståndsfall i enlighet med vad som anförs i departementspromemorian inte utan vidare bör vara undantagna från straffpåföljd om sökanden lämnat felaktiga uppgifter eller förtigit uppgifter som hade bort beaktas vid prövningen.

Miljöskadeutredningen och länsstyrelsen i Malmöhus län har vänt sig mot det i BRÅ-promemorian gjorda uttalandet om försvarligheten av föreningar till en mottagare som tidigare har mottagit betydligt allvarligare tillåtna föreningar. Miljöskadeutredningen anser som tidigare har nämnts att det är angeläget att motarbeta en sådan kumulation av föreningar, som på längre sikt kan få olyckliga verkningar för miljön.

Med hänsyn till det aktuella rättsområdets speciella karaktär ansluter jag mig för egen del till uppfattningen att det behövs en särskild regel om undantag från straffbarheten för vissa fall. Jag instämmer vidare i naturvårdsverkets åsikt att det är mindre tillfredsställande om inte fall där ett förfarande grundar sig på tillåtelse av behörig myndighet uttryckligen tas undan från det kriminaliserade området. Man kan inte bortse från att avsaknaden av ett sådant undantag skulle medföra att den nya bestämmelsen blir i någon mån missvisande. Samtidigt står det klart att, i enlighet med vad som har anförts i departementspromemorian och av naturvårdsverket, tillståndsfall inte utan vidare bör vara undantagna från straffpåföljd, om sökanden har lämnat felaktiga uppgifter eller förtigit uppgifter som hade bort beaktas vid prövningen. Införs emellertid en uttrycklig regel om strafffrihet för fall där förfarandet har grundat sig på tillåtelse av behörig myndighet, kommer den nya straffsbestämmelsen i brottsbalken uppenbarligen likväl att omfatta situationer då sökanden har förtigit eller vilselett prövningsmyndigheten i fråga om uppgifter av så grundläggande betydelse för prövningen att tillståndet inte kan anses omfatta den miljöfarliga verksamhet som faktiskt har bedrivits. Vad åter gäller fall då sökanden visserligen har vilselett prövningsmyndigheten men vilseledandet inte har avsett frågor av den grundläggande betydelse som har angetts nyss synes det principiellt riktiga vara att lämnandet av de oriktiga uppgifterna bestraffas enligt 45 § ML, som innehåller en särskild bestämmelse för sådana fall. Jag vill erinra om att maximistraflet i sistnämnda lagrum föreslås höjt till fängelse i två år enligt den på föredragning av chefen för jordbruksdepartementet beslutade lagrådsremissen.

Som jag ser det kommer sålunda en uttrycklig strafffrihetsbestämmelse för fall då tillåtelse till ett förfarande i en eller annan form har meddelats av behörig myndighet inte att medföra några olägenheter utan i stället att göra den nya brottsbalksbestämmelsens innebörd klarare. Jag förordar därför att ett sådant undantag görs från kriminaliseringen. Givetvis hindrar inte detta att fall då visserligen tillåtelse till en viss miljöfarlig verksamhet föreligger men villkor eller föreskrift som har meddelats i samband därmed har satts åsido kan bli att bedöma enligt brottsbalken, om ett sådant förfarande ger upphov till miljörisker av den art som här avses. Klart är slutligen att här endast åsyftas en sådan tillåtelse av myndighet där de aktuella miljöskyddsintressena har varit föremål för prövning.

Som exempel på myndigheter som beroende på omständigheterna kan vara behöriga att meddela tillåtelse till en verksamhet av aktuellt slag kan nämnas koncessionsnämnden för miljöskydd, vattendomstol, produktkontrollnämnden och statens strålskyddsinstitut. Även ett besked från en länsstyrelse enligt hittillsvarande lydelse av 27 § miljöskyddskungörelsen (1969:388) om att en anmälan rörande en viss verksamhet inte föranleder någon åtgärd samt vissa beslut av hälsovårdsnämnd (jfr 46 § hälsovårdsstadgan) får anses utgöra tillåtelse i den mening som nu åsyftas. Detsamma gäller en av statens naturvårdsverk eller länsstyrelse enligt nuvarande ordning meddelad dispens från förprövningsplikten enligt miljöskyddslagen. Jag vill erinra om att förslagen i lagrådsremissen om ändringar i miljöskyddslagen innebär att det nuvarande anmälningsförfarandet vid länsstyrelse ersätts av en tillståndsprövning och att naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensrätt slopas.

Ett förfarande får anses ha stöd i tillåtelse av myndighet även om beslutet är av mer generell karaktär men innehåller konkreta föreskrifter om användningen av ett visst medel. Ett exempel erbjuder det fallet att ett förfarande med ett registrerat bekämpningsmedel överensstämmer med de föreskrifter som produktkontrollnämnden har meddelat med stöd av 28 och 29 §§ kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor. Den omständigheten att exempelvis ett bekämpningsmedel är registrerat eller att någon har tillstånd att yrkesmässigt använda det kan å andra sidan inte innebära att en behörig myndighet har tillåtit en viss hantering av medlet, i annat fall än då det direkt följer av en särskild föreskrift att förfarandet är medgivet. Men det är likväl tydligt att om ämnet används med tillbörlig omsorg och enligt de allmänna riktlinjer som anges i 5 § lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor straff inte bör komma ifråga.

Fall av sistnämnda slag visar att föreskriften om myndighets tillåtelse behöver kompletteras med en bestämmelse om att straffansvar inte heller skall ådömas när det gäller ett förfarande som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. En sådan bestämmelse behövs också av andra skäl. Har kan bl.a. hänvisas till vad som förut har anförts om beprövade metoder inom lantbruket. Det är också självfallet att den nu aktuella kriminaliseringen inte kan få träffa sådanda förfaranden som är allmänt vedertagna. Det kan t.ex. inte gärna komma ifråga att tillämpa straffbestämmelsen på trafikbuller eller utsläpp av avgaser från motorfordon, även om bullret eller avgaserna ibland kan vara förenade med vissa miljöskadliga effekter. Att en beslutande kommunal församling funnit ett visst förfarande i den kommunala verksamheten vara försvarligt med hänsyn till allmänintresset bör givetvis väga tungt vid en bedömning om förfarandet skall omfattas av straffbarheten eller inte. När det gäller att bedöma vad som skall anses försvarligt måste man också särskilt uppmärksamma fall då en anläggning har tillkommit före

miljöskyddslagen och därför inte har omfattats av förprövningsskyldigheten enligt lagen. I övrigt kan jag i denna del ansluta mig till vad som har sagts i de båda promemoriorna utom såvitt gäller uttalandet i BRÅ-promemorian om fall där föroreningar har gjorts till en recipient som tidigare har mottagit tillåtna föroreningar. Om en gärning av detta slag kan medföra hälsorisker eller andra betydande skador i naturen bör den enligt min mening i princip anses straffbar. En annan sak är att omständigheter av det slag som har nämnts nu kan inverka på straffmätningen. Slutligen vill jag framhålla att man kan förutsätta att uppfattningen om vad som skall anses vedertaget eller annars försvarligt förskjuts i takt med den ökade insikten om miljöfrågornas betydelse.

Jag förordar med hänvisning till det anförda att ett uttryckligt undantag från kriminaliseringen görs för fall då behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller då detta är allmänt vedertaget eller annars med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Av allmänna principer torde följa att den omständigheten att gärningsmannen i ett särskilt fall felaktigt hyser uppfattningen att hans handlingssätt har varit försvarligt inte i och för sig fritar honom från ansvar.

Den *lagtekniska konstruktionen* i departementspromemoriens förslag innebär att i en ny 8 a § i 13 kap. BrB tas in en huvudbestämmelse som avser normalbrott och grovt brott. Fall då en gärning har begåtts av grov oaktsamhet straffbeläggs genom ett tillägg till 9 §. Jag kan liksom remissinstanserna ansluta mig till förslaget i detta hänseende. Den nya 8 a § bör som har föreslagits i promemorian gälla subsidiärt i förhållande till de föregående bestämmelserna i kapitlet.

Enligt departementspromemorian skall vid *bedömningen om ett brott skall anses grovt* särskilt beaktas om det har varit ägnat att vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Koncessionsnämnden för miljöskydd har föreslagit att man som exempel på miljöbrott av särskilt farlig art i lagtexten bör ta upp grova överträdelse som ingår i en systematisk brottslighet av vinnings- typ, detta för att peka på ett i kampen mot den ekonomiska brottsligheten väsentligt fall när den högre straffskalan skall tillämpas. Enligt LO bör lagtexten i denna del utformas så att det vid bedömning av om brottet är grovt särskilt skall beaktas om det har skett med uppsåt att skada eller annars har varit av särskilt farlig art.

Koncessionsnämndens förslag torde i praktiken inte innebära någon skillnad i förhållande till förslaget i departementspromemorian. I fråga om brott som har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar verksamheten vill jag i sammanhanget erinra om att lagrådsremissen om ändringar i miljöskyddslagen innebär att en särskild miljöskyddsavgift skall utgå. Gentemot LO:s förslag synes i enlighet med vad som har antytts i departementspromemorian kunna invändas att ett rekvisit som utgår från att någon har begått gärningen i uppsåt att skada inte tar sikte

på de praktiska fall som man här har att räkna med. Jag förordar därför den i departementspromemorian angivna lydelsen med en redaktionell jämkning.

Det övervägande antalet remissinstanser har godtagit de föreslagna *brottsrubriceringarna*. Länsåklagarna i Kalmar och Malmöhus län samt LO har dock kritiserat beteckningen miljöbrott, som i promemorian har föreslagits som beteckning för normalfallet. Länsåklagaren i Kalmar har föreslagit uttrycket "framkallande av miljöfara", och länsåklagaren i Malmö har invänt att "miljöbrott" närmast förefaller att syfta på brott mot miljövårdslagen. LO har föreslagit uttrycket "miljöförorening", med den motiveringen att uttrycket miljöbrott i allmänt språkbruk har en vidare syftning än den föreslagna gärningsbeskrivningen.

Mot uttrycket "framkallande av miljöfara" kan invändas att det enligt sin ordalydelse är alltför vidsträckt. Beteckningen "miljöförorening" går mindre väl ihop med den del av brottsbeskrivningen som avser andra olägenheter än föroreningar. I likhet med den stora majoriteten av remissinstanser finner jag beteckningen miljöbrott kunna godtas. Jag vill erinra om att miljöbrott inte förekommer som brottsbeteckning i miljöskyddslagen.

Brottsbeteckningen "vårdslöshet med miljön" har kritiserats av koncessionsnämnden, som i stället föreslår beteckningen "vållande till miljöstörning", och av naturvårdsverket, som anser att beteckningen inte blir kongruent med uppbyggnaden av 13 kap. 9 § BrB i nuvarande lydelse. Mot koncessionsnämndens förslag kan invändas att beteckningen miljöstörning synes alltför omfattande. Det aktuella brottet synes lämpligen kunna betecknas "vårdslöshet mot miljön".

De i departementspromemorian upptagna *straffsatserna* utgör böter eller fängelse i högst två år för miljöbrott och vårdslöshet med miljön samt fängelse i lägst sex månader och högst sex år för grovt fall av miljöbrott. Enligt brottsbalkens bestämmelser om bortfallande av påföljd skulle därmed tiden för *åtalspreskription* bli tio år för grovt miljöbrott och fem år i övrigt.

Vid remissbehandlingen har Miljögruppernas riksförbund föreslagit fängelse på livstid som maximistraff för grovt miljöbrott och fängelse i fyra år som maximistraff för övriga brott. RÅ har inte haft någon erinran mot de i departementspromemorian föreslagna straffsatserna men har ifrågasatt om det inte är nödvändigt att i 35 kap. 4 § BrB föra in en särskild preskriptionsregel. Enligt vad RÅ framhåller kan nämligen tillförsel av förorenande ämne tänkas ha skett så långt före upptäckten att preskription då redan har inträtt.

För egen del anser jag de i departementspromemorian föreslagna straffsatserna väl avvägda. Förslaget innebär en väsentlig förlängning av nuvarande preskriptionstider. Som jag redan har nämnt förordar jag beträffande föroreningsfallen en lagteknisk konstruktion som innebär

att kriminaliseringen görs i två led. Det ena avser det fallet att handlingen faktiskt har medfört en miljöskadlig effekt, medan det andra gäller fall då det kan styrkas endast att handlingen vid den tidpunkt då den företogs kunde antas få en sådan effekt. Har effekten faktiskt uppkommit, blir den tidpunkt då detta inträffade utgångspunkt för preskriptionstidens beräkning, förutsatt att gärningsmannen har haft uppsåt som omfattade effekten. Är å andra sidan endast det ledet i bestämmelsen tillämpligt som för straffansvar förutsätter att handlingen "kan antas" få miljöskadlig effekt, blir preskriptionstiden att beräkna med tiden för handlingen som utgångspunkt. Såvitt gäller fall där betydande olägenhet har vållats genom buller, skakning eller strålning blir utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning alltid den tidpunkt då denna verkan av handlingen inträdde. Denna ordning torde tillgodose de synpunkter som RÅ har anfört.

I 13 kap. 11 § BrB finns bestämmelser om strafflindring och straffrihet för den som har *frivilligt avvärjt fara* som har uppstått genom att han har ådragit sig ansvar för vissa i kapitlet upptagna brott innan avsevärd olägenhet har uppkommit. I bestämmelsen görs hänvisning till bl.a. 8 och 9 §§. Strafflindring för tillbakaträdande bör omfatta även miljöbrott och vårdslöshet mot miljön. Som följd därav bör en hänvisning även till 8 a § införas i 11 § och redaktionella ändringar göras i sistnämnda paragraf.

Länsåklagaren i Kalmar har vid remissbehandlingen ifrågasatt om inte straffbestämmelserna bör kompletteras med en *åtalsprövningsregel*. Enligt länsåklagarens förslag skulle åtal få väckas först efter anmälan eller angivelse av naturvårdsverket. RÅ uttalar emellertid som sin mening att lagföringen av brott mot miljön inte bör vara beroende av angivelse eller tillstånd från berörd myndighet och att det inte heller för åtal bör uppställas någon diskretionär prövningsregel. Jag instämmer i RÅ:s synpunkter och finner inte skäl att föreslå någon särskild åtalsprövningsregel.

Vad gäller *förhållandet till andra straffbestämmelser* bör först anmärkas att den nya bestämmelsen enligt vad jag nyss har föreslagit blir subsidiär till de tidigare bestämmelserna i 13 kap. BrB. Av det förut anförda framgår också att den nya regeln i flera avseenden får ett mera vidsträckt tillämpningsområde än bestämmelsen om spridande av gift eller smitta i 13 kap. 7 § och bestämmelsen om förgöring i 13 kap. 8 §. Miljöskyddslagens straffbestämmelse — 45 § — föreslås i lagrådsremissen om ändringar i denna lag få straffmaximum höjt till fängelse i två år, vilket sålunda motsvarar vad jag har föreslagit i fråga om miljöbrott och vårdslöshet mot miljön. I 45 § ML har samtidigt enligt förslaget tagits in en uttrycklig bestämmelse om att straffansvar enligt denna lag inte skall ådömas om brottet kan föranleda straff enligt brottsbalken. Miljöskyddslagens straffbestämmelser blir sålunda subsidiära till brottsbal-

kens. Som har konstaterats i den nyssnämnda lagrådsremissen inverkar detta givetvis inte på möjligheten att i förekommande fall ta ut en miljöskyddsavgift.

Enligt 9 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg gäller att den som bryter mot vissa förbud eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall dömas till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Samma straffskala gäller enligt 9 kap. 2 § lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg beträffande vissa försummelser av fartygsbefälhavare. I lagen finns emellertid också straffbestämmelser med böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 4 §) resp. enbart böter (9 kap. 5 §) i straffskalan.

Av vanliga principer om s.k. lagkonkurrens följer att om någon har gjort sig skyldig till brott mot nyssnämnda lag och handlingen samtidigt utgör grovt miljöbrott gärningsmannen skall dömas enligt brottsbalken. Utgör brottet miljöbrott enligt normalstraffskalan eller vårdslöshet mot miljön, skall ansvar ådömas enligt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, om den tillämpliga straffbestämmelsen i denna lag har fängelse i två år i straffskalan, och annars enligt brottsbalkens bestämmelse.

Övriga specialförfattningar på miljöområdet som här närmast kan bli aktuella, t.ex. lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, naturvårdslagen (1964:822) och strålskyddslagen (1958:110), har genomgående straffbestämmelser med lindrigare straffmaxima än de nu föreslagna bestämmelserna i brottsbalken. Det innebär sålunda att vid lagkonkurrens brottsbalkens bestämmelser får företräde. Som har anmärkts i departementspromemorian kan det finnas anledning att, där så inte har skett, i lämpligt sammanhang förse straffbestämmelserna i specialförfattningarna med ett förtydligande tillägg av det innehållet att specialförfattningens regel gäller endast i den mån gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken. Ett sådant tillägg får dock inte någon självständig betydelse.

Principerna för den rättsliga bedömningen i konkurrenssituationer kan emellertid leda till att i vissa speciella fall straffansvar skall ådömas samtidigt såväl enligt någon av de nya reglerna i brottsbalken, som enligt en straffbestämmelse i en specialförfattning. Detta kan vara förhållandet när författningarna har skilda skyddsobjekt. Ett exempel erbjuder det under remissbehandlingen av lantbruksstyrelsen påpekade fallet att en av de nya reglerna i brottsbalken är tillämplig samtidigt som en straffbestämmelse i arbetsmiljölagen (1977:1160). Fallet synes dock vara av mera teoretiskt intresse.

Som har påpekats från flera håll vid remissbehandlingen erbjuder *utredningsarbetet* vid misstanke om miljöbrott ofta särskilda svårigheter.

I enlighet med vad naturvårdsverket har framhållit torde det få ankomma på miljömyndigheterna att i rimlig utsträckning biträda rättsväsendets myndigheter i sådana fall. Jag vill här särskilt peka på möjligheten att vid förundersökningarna ta till vara den sakkunskap som finns företrädd vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter och juridiska enheter. En ökad samverkan på detta område ligger helt i linje med den samordning av insatserna mot s.k. ekonomisk brottslighet som numera eftersträvas generellt.

Slutligen vill jag anmäla att jag med hänsyn till ämnets speciella karaktär och till att förslaget utgör ett led i den sedan lång tid tillbaka beslutade översynen av lagstiftningen om miljöskydd inte har funnit anledning att föranstalta om några nordiska överläggningar på området.

5 Hemställan

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i brottsbalken. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över det upprättade lagförslaget.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Översynen av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet

**Kriminalisering av föroreningar av miljön,
m m**

Förord

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har av regeringen i december 1977 fått i uppdrag att göra en översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Rådet har i enlighet med uppdraget för översynsarbetet bildat en styrgrupp och tre arbetsgrupper. Dessutom har en särskild handläggare haft i uppdrag att undersöka förutsättningarna för åtgärder på områden som kan hänföras till ekonomisk kriminalitet utan att falla in under de särskilda arbetsgrupperna.

Styrgruppen består av rikspolischefen Holger Romander, ordförande, riksdagsledamoten Barbro Engman-Nordin, rättschefen Per Jermsten, riksdagsledamoten Stig Josefson, riksdagsledamoten Hans Pettersson i Helsingborg, avdelningschefen Kurt Sjöström, kanslichefen Karin Westberg och riksdagsledamoten Håkan Winberg. Gruppens sekreterare är bitr skattedirektören Johan Hirschfeldt. Den särskilda handläggaren är hovrättsfiskalen Britt Björneke.

Den särskilda handläggaren har i denna promemoria utarbetat förslag rörande kriminalisering av föroreningar av miljön, m.m.

Styrgruppen har lämnat promemorian utan erinran och föreslagit BRÅs verkställande utskott att foga promemorian till rådets yttrande över miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I för beaktande i det fortsatta lagstiftningsarbetet på miljöskyddets område.

Stockholm i mars 1979

Innehåll

Sammanfattning	27
1 Inledning	28
2 Gällande rätt	28
2.1 Ändamålet med samhällets miljövård	28
2.2 Miljölagstiftning	29
2.3 Centrala miljölagar med straffbestämmelser	30
2.4 Brottsbalken	33
2.4.1. Allmänt	33
2.4.2 De s k giftbrotten	35
3 Miljöbrottsligheten	38
3.1 Omfattningen	38
3.2 Brott mot specialbestämmelser	40
3.3 Brottsbalksbrott	41
3.4 BT Kemi	42
3.5 Miljöbrott i framtiden	48
4 Utredningar inom kommittéväsendet	50
4.1 Utredningen om kostnaderna för miljövården	50
4.2 Miljöskyddsutredningen	50
5 Överväganden och förslag	53
5.1 Allmänt	53
5.2 Kriminalisering i brottsbalken av miljöskadliga gärningar	55
5.3 Övrigt	60
Bilaga (författningsförslag)	

Sammanfattning

Det är först under de senaste åren som uppmärksamheten på allvar börjat riktas mot förekomsten av miljöbrottslighet i Sverige. Den brottslighet som framträder i rättsliga avgöranden består framför allt av nedskräpning och förfulning av naturen samt överträdelser av dels bestämmelser om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och dels föreskrifter och villkor som prövningsmyndigheten sätter upp i de enskilda fallen. Antalet sådana avgöranden har emellertid varit uppseendeväckande litet. Rapporter och skrivelser av tillsynsmyndigheter utvisar att miljöbrottsligheten torde vara betydligt mera omfattande. Skador och menliga förändringar i miljön tyder även på att angrepp mot miljön sker utanför tillsynsmyndigheternas kontroll. Exempel därpå är oljeutsläpp till havs och lagring av avfall i naturen. Ofta begås dessa miljöskadliga gärningar för att bereda gärningsmannen eller någon i vars ställe denne är vinning t.ex. genom att minska produktionskostnaderna.

I denna promemoria konstateras att de straffbestämmelser som finns inom miljölagstiftningen dels inte täcker alla miljöfarliga gärningar, dels inte tillräckligt effektivt motverkar miljöbrott. För att höja miljöbrottens straffvärde och jämställa dem med s.k. traditionella brott föreslås att miljöfarliga gärningar kriminaliseras i den allmänna strafflagen. I denna promemoria läggs inte fram något förslag som täcker alla allvarliga miljöbrott. Ett sådant förslag förutsätter ett omfattande utredningsarbete som bör företas i annan ordning än inom översynen av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Föreoreningar med farliga ämnen av främst kemisk art framstår för närvarande som de mest miljöhotande gärningarna och därmed angelägnast att motverka och beivra. Med hänsyn härtill diskuteras i denna promemoria möjligheten att redan nu kriminalisera föreoreningar som är farliga för miljön. Förslaget har utformats med hänsyn dels till miljöbrottens speciella karaktär, dels till de krav som i miljölagstiftningen ställs på föreorenarens aktsamhets- och undersökningsplikt.

Förslaget innebär en kriminalisering av föreoreningar av jord, vatten eller luft om gärningen kan antas medföra icke obetydliga hälsorisker för människor, skador av icke ringa betydelse på djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön i övrigt.

För att kretsen av kriminaliserade gärningar inte skall bli alltför vid föreslås ansvarsfrihet vid vissa intressekollisioner.

Bestämmelsen föreslås infördd i förgöringsparagrafen (13 kap. 8 § brottsbalken). Vissa typfall av grova brott inriktas på allvarliga miljöbrott. Bestämmelsen i 13 kap. 9 § blir enligt förslaget tillämplig på gärningar som begås av grov oaktsamhet. Beteckningen på detta brott föreslås bli miljöföreorening.

1 Inledning

Inom ramen för begreppet ekonomisk brottslighet ryms vissa brottsliga gärningar med miljön som offer. Dessa gärningar karaktäriseras av att gärningsmannen eller den i vars ställe denne är bereds ekonomisk vinning eller åtminstone tillgodoses genom minskade kostnader. Inte sällan saknas direkta målsägande. Effekterna av gärningarna blir ofta inte synliga förrän efter lång tid och gärningsmannen kan då vara svår att spåra.

De allvarligaste riskerna för miljön orsakas oftast av företagen. Genom att inte investera i reningsanläggningar eller följa givna föreskrifter eller villkor kan företag undandra sig ökade kostnader och "illojalt" konkurrera med andra laglydiga företag på olika villkor. De miljörisker som under senare tid tilldragit sig den största uppmärksamheten är i allmänhet förknippade med kemiska ämnen som årligen tillkommer i mängder av nya former. Dessa ämnen kan även reagera kemiskt med varandra och ge upphov till nya skadliga ämnen. Andra miljörisker, som kan ha samband med sådana ämnen, utgörs av de mängder av avfall som måste lagras eller renas för eventuell återanvändning. Icke seriösa företag eller enskilda personer kan föredra att förorena miljön i stället för att underkasta sig kontroll och kostnader för betryggande förvaring eller rening. Exempel på att sådana överväganden förekommer finns redan i dag i miljörättsliga avgöranden.

Gärningar av denna art kan bekämpas genom en effektiv tillsyn av all miljöfarlig verksamhet. Miljöskyddsutredningen (Jo 1976:06) har till uppgift att bl.a. föreslå de ytterligare lagstiftningsåtgärder m.m. som behövs för att förbättra samhällets möjligheter att kontrollera miljöfarlig verksamhet.

I denna promemoria diskuteras effektiviteten av sanktionssystemet i specialförfattningarna på miljövårdsområdet och möjligheten att beivra miljöbrott av allvarlig art. Vad som därvid främst kommer att uppmärksammas är de gärningar som har anknytning till kemiska föroreningar av miljön.

2 Gällande rätt

2.1 Ändamålet med samhällets miljövard

I och med industrialiseringens utbredning och konsumtionssamhällets tillväxt har samhället drabbats av en rad miljöproblem. Med miljö avses då här främst den fysiska miljön som omger människorna. På grund av bättre kunskap har även redan tidigare påbörjad miljöförstörelse uppmärksamats. Mer och mer har även risken för framtida generationers liv uppmärksamats. Intresset för den yttre levnadsmiljön har under

senare år med framväxten av en bred miljöopinion och en intensiv allmän debatt ökat betydligt. Målet för samhällets miljövårdspolitik har bland annat formulerats i direktiven för utredningen om kostnaderna för miljövården (Jo 1971:08) och i propositionen 1972:111 om regional utveckling och hushållning med mark och vatten. Målet sägs vara att garantera alla en livsvänlig miljö. Miljöförstörelsen måste hejdas och förstörd miljö så lång som möjligt återställas. I propositionen erinras om att av grundläggande betydelse för den fysiska riksplaneringens inriktning är på vad sätt man i planeringen beaktar bedömningar av ekologisk art och frågor om miljöutvecklingen i stort samt önskemålet om ekonomisk tillväxt. En ekologisk grundsyn har dock inte ansetts möjlig att för närvarande tillämpa fullt ut. Handlingslinjen har varit att restriktiviteten bör iakttas när det gäller ytterligare påfrestningar på naturmiljön. Andra styrmedel i miljövården är de statsbidrag som lämnas till industrier för bl.a. nya anläggningar för att utveckla och utpröva nya metoder att lösa olika miljövårdsproblem. Vidare ges bidrag och subventioner för återställande av vissa miljötillgångar. I det följande redogörs för vissa viktiga lagar som används som styrmedel.

2.2 Miljölagstiftning

Under 1960-talet har organisatoriska och lagliga möjligheter skapats att angripa miljöproblemen. Statens naturvårdsverk inrättades som ett centralt organ inom naturvårdsområdet. För den regionala tillsynen inrättades naturvårdsenheter vid länsstyrelserna. Miljölagstiftningen är dock splittrad på en rad lagar. De viktigaste lagarna på området framgår av följande:

Vattenområdet

Miljöskyddslag jämte kungörelse (1969:387)

Vattenlag (1918:523)

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten

Lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg jämte kungörelse

Lagen (1976:6) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg inom Östersjöområdet jämte förordning

Lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss

Markområdet

Miljöskyddslag jämte kungörelse

Byggnadslagen (1947:385)

Byggnadsstadgan (1959:612)

Fastighetsbildningslagen (1970:988)

Expropriationslagen (1972:719)
Naturvårdslagen (1964:822) jämte förordning

Luftområdet

Miljöskyddslag jämte kungörelse
Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle jämte förordning
Bilavgaskungörelsen (1972:596)

Avfallslagstiftning

Kommunala renhållningslagen (1970:892)
Renhållningskungörelsen (1974:1024)
Förordningen om miljöfarligt avfall (1975:346)

Hygienområdet, produktkontroll

Hälsovårdsstadgan (1958:663)
Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor jämte kungörelse
Strålskyddslagen (1958:110)
Livsmedelslagen (1971:511)
Läkemedelsförordningen (1962:701)

2.3 Centrala miljövårdslagar med straffbestämmelser

Miljöskyddslagen (ML) reglerar med några undantag all användning av fast egendom som kan medföra risk för ytvattenförorening eller olika störningar för omgivningen. Med dess bestämmelser om tillstånd, förbud, villkor, föreskrifter m.m. ges ramarna för vilka föroreningar samhället skall tåla. Av Sveriges totala antal industrianläggningar, 13 000 st., utgör ca 5 500 miljöfarliga anläggningar, som är förprövningsskyldiga enligt miljöskyddslagstiftningen. För omkring 200 speciella industriella verksamheter krävs tillstånd av regeringen enligt byggnadslagen. Härtill kommer att omkring 3 500 andra anläggningar t.ex. djurstallar även är förprövningsskyldiga enligt miljöskyddslagstiftningen. Med "enkla" miljöskyddsprövning avses anmälningskyldighet till länsstyrelse. "Noggrannare" miljöskyddsprövning innebär tillståndsprövning av koncessionsnämnden för miljöskydd (KN). Därjämte tillkommer prövningar av dispens från förprövningsplikten. Tillkomst- och lokaliseringssprövning görs av regeringen för vissa tyngre, miljö- och energikrävande verksamheter enligt 136 a § byggnadslagen.

I tillståndsärenden enligt ML görs en vägning mellan olika intressen, vilket kan medföra att vissa störningar kan drabba omgivningen (5 § ML). Sedan myndigheten tagit ställning till om företagets lokalisering är lämplig och vilka skyddsåtgärder som rimligen kan fordras skall den pröva om verksamheten skall tillåtas. Kan den befaras medföra olägen-

het av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått iakttas, fordras särskilda skäl för tillstånd och vid avsevärda skador på miljön får verksamheten inte utövas. Om KN emellertid anser att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt kan den underställa regeringen frågans avgörande.

Tillsynen av ML utövas av statens naturvårdsverk (SNV) centralt och länsstyrelsen (lstn) i övrigt. Dessa myndigheter har även fått möjlighet att meddela vissa dispenser från krav på tillstånd från KN. Dispensbeslutet kan vara förenat med villkor.

SNV utarbetar allmänna råd och riktlinjer för den löpande tillsynen, kontrollprogram m.m. Om tillstånd till verksamheten inte meddelats enligt ML kan lstn meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud efter att först ha lämnat råd och anvisningar som ej medfört rättelse. Lstn kan även under vissa förutsättningar förordna om rättelse på en tillståndshavares bekostnad eller förelägga honom att själv vidta rättelse. Föreläggandet kan förknippas med vite. Lstn har fått vissa rättsliga möjligheter att vinna tillträde till anläggningar och förmå innehavaren att utföra behövliga undersökningar. På SNVs begäran kan KN besluta om förbud mot eller föreskriva villkor för verksamhet som inte tidigare prövats enligt ML. På samma sätt kan KN föreskriva nya villkor för en tillståndsprövad anläggning om tio år förflutit sedan beslutet vunnit laga kraft eller förhållandena dessförinnan ändrats väsentligt. Om särskilda skäl föreligger kan KN efter tio år ompröva tillstånd att släppa ut avloppsvatten. Även vissa andra möjligheter till förändringar i givna villkor finns föreskrivna.

Straffansvaret i ML anknyter ej till lagens materiella innehåll, vars efterlevnad förprövnings- och tillsynsreglerna skall trygga. De straffrättsliga sanktionerna inträder först när i det enskilda fallet förbud, villkor eller föreskrift meddelade med stöd av ML har åsidosatts (blankettstraffbud). Vidare är prövningsplikten straffsanktionerad (45 § ML), vilket även gäller underlåtenheten att på begäran till tillsynsmyndighet lämna sådana upplysningar som är erforderliga angående anläggningen. Påföljden för underlåtenhet att lämna erforderliga uppgifter är böter. I övrigt är påföljden böter eller fängelse i högst ett år. I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller oaksamhet. För att straffsanktioner skall inträda på grund av att villkor eller föreskrifter åsidosatts krävs dessutom att på grund därav allmän eller enskild rätt kan kränkas.

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor har ersatt giftförordningen, bekämpningsmedelsförordningen och P-C-B-lagen. Genom denna lag och kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor har tillskapats en möjlighet till kontroll över import, tillverkning och övrig hantering av ämnen som kan utgöra fara för människors hälsa och för miljön. Lagen omfattar

även kontroll av varor där sådana ämnen ingår. De som yrkesmässigt hanterar dessa varor har ålagts en långtgående upplysningsplikt. Tillsynsmyndighet är de myndigheter som har att bevaka den yttre och inre miljön. Produktkontrollnämnden gör de centrala bedömningarna. Till skillnad från ML är en allmän bestämmelse om försiktighet vid hantering och import av dessa varor straffsanktionerad. Som subjektivt rekvisit är uppställt uppsåt eller grov oaktsamhet. Även uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av föreskrifter, förbud eller villkor som meddelats med stöd av lagen är straffsanktionerade. I påföljden ingår böter eller fängelse i högst ett år. Ansvar inträder ej om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken. Övriga ansvarsbestämmelser i lagen är sanktionerade med bötesstraff.

Förordningen om miljöfarligt avfall reglerar hanteringen av kemiskt avfall av angett slag även om det ej är att hänföra till hälso- och miljöfarlig vara. Förordningen stadgar bl.a. om upplysningsskyldighet om miljöfarligt avfall och om avfallsbehandling samt vidare om tillståndsprövning för sådant omhändertagande för yrkesmässig transport av avfall. Det slutliga omhändertagandet skall ske hos Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB) men tillstånd kan av regeringen lämnas även till annan. Ansvarsreglerna återfinns i lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt beträffande olaga utförsel ur riket i lagen om straff för varusmuggling.

Lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten innefattar ett generellt förbud mot dumpning från transportmedel av allt slags avfall i vattnet inom Sveriges sjöterritorium eller från svenskt transportmedel i det fria havet. Undantag kan dock medges av SNV. Tillsynsmyndighet är SNV i samråd med generaltullstyrelsen. Lagen innehåller sanktionsbestämmelser med böter eller fängelse upp till ett år för uppsåtliga eller oaktsamma gärningar samt förverkandebestämmelser.

Lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg innehåller bl.a. ett generellt förbud mot utsläpp av olja från större fartyg på det fria havet utanför Östersjöområdet. Lagen medger möjligheter att utfärda föreskrifter om märkning av oljerester. Uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av bestämmelserna kan beivras med böter eller fängelse, i högst ett år om gärningen ej är belagd med straff i brottsbalken. Även överträdelser av föreskrifter, förbud och förelägganden är straffsanktionerade. Tillsynsmyndighet är sjöfartsverket, tullverket och chefen för marinen.

Lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg inom Östersjöområdet innehåller ett generellt förbud mot utsläpp av olja oavsett fartygets

storlek med vissa inskränkningar. Böter eller fängelse i högst ett år utgör påföljden för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av bestämmelserna om gärningen ej är belagd med straff enligt brottsbalken, ML eller lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten.

I *lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss* stadgas om strikt skadeståndsansvar för fartygsägaren för oljeskada. Ersättning utgår även för åtgärder som krävs för att förhindra eller begränsa oljeskada. Bestämmelser finns även om försäkringsskyldighet.

Lagstiftningen om svavelhaltigt bränsle innehåller bl.a. förbud mot förbränning av eldningsolja med högre svavelhalt än 1 viktprocent inom vissa län och 2,5 viktprocent i övriga delar av landet. Bestämmelserna är sanktionerade med böter eller fängelse, högst ett år för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser. Tillsynsmyndighet är SNV, lst och hälso-
vårdsnämnderna.

Naturvårdslagen innehåller generella restriktioner för allmänheten och markägare samt anvisar tillståndsprövning för vissa verksamheter. Dessutom gäller ett generellt förbud mot all nedskräpning utomhus. Bestämmelsen är straffsanktionerad med böter eller fängelse i högst sex månader för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser. I vissa fall kan vites-sanktionen användas.

2.4 Brottsbalken

2.4.1 Allmänt

Det finns inte några bestämmelser i brottsbalken som direkt är avsedda för miljöbrott. Vissa bestämmelser är emellertid ändå tillämpliga beträffande angrepp mot miljön.

Bland dessa bestämmelser kan nämnas *skadegörelsebrott* i 12 kap. Samtliga dessa brott fordrar uppsåt. Den som förstör eller skadar fast eller lös egendom till men för annans rätt dömes för skadegörelse enligt 1 § till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter att anse som ringa skall gärningsmannen enligt 2 § dömas för åverkan till böter. För åverkan dömes även den som olovligen tar vissa uppräknade beståndsdelar i naturen som t.ex. växande träd eller grenar eller annat sådant som ej är berett till bruk, om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är att anse som ringa. Om brott enligt 1 § är att anse som grovt skall för grov skadegörelse dömas enligt 3 § till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om det av gärningen kommit synnerlig fara för någons liv eller

hälsa eller skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan eljest är synnerligen kännbar. Enligt 4 § skall den som tar olovlig väg över tomt eller plantering eller över annan äga, som kan skadas därav, dömas för tagande av olovlig väg till böter.

Även vissa *tillgreppsbrott i 8 kap.* kan vara tillämpliga. I 11 § föreskrivs att den som olovligen tar något i skog eller mark skall dömas enligt 8 kap. om 12 kap. 2 § 2 st. ej är tillämpligt. Dessutom föreskrivs i samma paragraf straff för egenmäktigt förfarande eller självtäkt för den som gör intrång i annans besittning av fastighet såsom genom att olovligen anbringa eller bryta stängsel m.m.

I allvarliga fall kan naturligtvis även bestämmelserna i *3 kap. om brott mot liv och hälsa* vara tillämpliga. Främst torde oaktsamhetsbrotten i 7—9 §§ bli aktuella. Enligt 7 § skall den som av oaktsamhet orsakar annans död dömas för vållande till annans död till fängelse i högst två år eller om brottet är ringa till böter. Är brottet grovt ingår i straffskalan fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Enligt 8 § skall den som av oaktsamhet åsamkar annan person sådan kroppsskada eller sjukdom som ej är ringa dömas för vållande till kroppsskada eller sjukdom till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt skall dömas till fängelse i högst två år. Enligt 9 § skall den som av grov oaktsamhet utsätter annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom dömas för framkallande av fara för annan till böter eller fängelse i högst två år.

De bestämmelser i brottsbalken som i några fall kommit att tillämpas vid "kemiska" miljöbrott är de s.k. giftbrotten enligt 7—9 §§ i *13 kap. om allmänfarliga brott*. Av 7 § framgår att den som framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa genom att förgifta eller infektera livsmedel, vatten eller annat, på annat sätt sprida gift eller dylikt eller överföra eller sprida allvarlig sjukdom dömes för spridande av gift eller smitta till fängelse i högst sex år. I den särskilda straffskalan för grova brott föreskrivs fängelse lägst fyra och högst tio år eller på livstid. Vid bedömandet huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om det skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara.

Enligt 8 § skall den som framkallar allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt dömas för förgöring till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om det skett med uppsåt att skada eller om egendom av betydande värde utsatts för fara.

I 9 § straffbeläggs de gärningar som sägs i 7 eller 8 § som begås av grov oaktsamhet. Brottet benämns vårdslöshet med gift eller smittämne och straffskalan innehåller böter och fängelse i högst två år.

I 10 § föreskrivs straff för bl.a. den som framkallat allmän fara som avses i 7 eller 8 § men som ej är förfallen till ansvar enligt dessa lagrum och som underlåter, efter att ha kommit till insikt därom, att till farans avvärjande göra vad som skäligen kan begäras. Brottet benämns underlåtenhet att avvärja allmänfara och i straffskalan ingår böter eller fängelse i högst ett år. Om någon frivilligt avvärjt fara som där sägs innan avsevärd olägenhet uppkommit kan det enligt 11 § bli fråga om lindrigare straff än vad som är stadgat för gärningen. Om faran var ringa och om det inte är stadgat svårare straff än fängelse i ett år skall ansvar inte utdömas för gärningen.

2.4.2 De s.k. giftbrotten

Spridande av gift eller smitta

Bestämmelsen i 13 kap. 7 § har sitt ursprung före 1949 i flera stadganden. En bestämmelse innehöll straff för den som med uppsåt att skada andra till liv eller hälsa förgiftade varor som hölls till salu eller vad annat som helst, så att allmän fara för människors liv eller hälsa därav kom. En annan bestämmelse stadgade straff för den som sålde eller utlämnade gift utan att vara därtill berättigad eller sålde gift utan att iaktta föreskrifterna för sådan handel med påföljd att någon av giftet fick döden eller svår kroppsskada. Vidare fanns en bestämmelse om straff för den som sålde, utlämnade eller utbjöd förfalskade livsmedel eller läkemedel, som var farliga för människors liv eller hälsa.

Efter 1948 års revision straffbeläggs i paragrafen vissa mera allmänt uppräknade förfaranden. Bland de förfaranden som räknas upp hör förgiftande eller infekterande av livsmedel, vatten eller annat eller eljest spridande av gift eller dylikt. Beträffande benämningen gift uttalade straffrättskommittén att inte varje spridande av ett ämne som i giftstadgan¹ behandlas som gift drabbas av ansvar. Eftersom det även krävs att av gärningen framkallas allmän fara för människors liv eller hälsa faller enligt kommittén de mindre farliga bland de i giftstadgans bilagor förtecknade gifterna i allmänhet utanför lagrummet.²

Paragrafen omfattar emellertid inte endast ämnen som enligt särskild förteckning är att anse som gift. Med gift jämställs annat dylikt. Som exempel nämnde straffrättskommittén förfalskade livsmedel och läkemedel som bjuds ut till allmänheten och som är farliga för människors liv eller hälsa om utbudandet sker så att det framkallar allmän fara. Vidare nämnde straffrättskommittén bland ämnen som är jämförliga

¹ Giftstadgan är numera upphävd. Om gifter stadgas nu i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor. Produktkontrollnämnden har att utge vägledande förteckningar över gifter och vådliga ämnen.

² SOU 1944:69 s. 371 ff.

med gift mekaniskt verkande skademedel som t.ex. krossat glas. Spridande av giftgas kan även falla under paragrafen.

För att paragrafen skall vara tillämplig krävs vidare att en primäreffekt uppkommit, dvs. förgiftande, infekterande m.m. Som exempel på dessa effekter nämnde straffrättskommittén att någon förgiftar eller infekterar vattnet i en brunn, släpper ut gifttabletter i marknaden, som till utseendet liknar andra tabletter, eller använder giftig färg vid målning av väggar i ett rum, där människor befinner sig och därför gör vistelsen i rummet farlig för hälsan. Beträffande sjukdomssmitta har däremot inte krävts att något spridande skett. Det har ansetts tillräckligt att sjukdomen blivit överförd till någon förutsatt att det föreligger risk att sjukdomen skall sprida sig till andra.

Förutom denna primäreffekt krävs dessutom att handlingen framkallar fara för människors liv eller hälsa. Straffrättskommittén anmärkte att en omedelbar fara skall vara för handen. Faran skall hota en mera obestämd och vidsträckt krets. Det är inte tillräckligt att visa att handlingen generellt sett visar prov på risk för skada. De allmänfarliga brotten är tvärtom klara fall av konkreta farebrott.¹

Uppsåtet måste omfatta alla objektiva förutsättningar. Det är således inte nog att t.ex. förgiftandet skett uppsåtligen. Därutöver krävs att gärningsmannen har uppsåt att framkalla fara för människors liv och hälsa. Straffrättskommittén framhöll att därmed avses inte endast sådana som av hämndlystnad för att terrorisera i politiskt syfte eller av andra mindre vanliga motiv åsyftar att människor skall skadas. Eventuellt uppsåt är även tillräckligt. Den som inser att fara kan uppstå men ändå företar den ifrågavarande handlingen faller under paragrafen där det på grund av omständigheterna måste antas att han skulle handlat på samma sätt om han varit viss om att faran skulle inträda.

I praxis har den radioaktiva strålningen från en iridiumisotop ansetts innebära fara för människors hälsa. Preparatet ansågs jämställt med gift.² En ingenjör och en verkmästare som skulle använda isotopen för radiografiarbeten hade glömt den i ett blyhölje under en vagn på en tillfällig arbetsplats. Fyra dagar därefter fann de behållaren under vagnen. Behållaren var isärtagen och preparatet borta. Med hjälp av en mätare återfanns samma dag preparatet i en trälåda som förvarats i en elverket tillhörig skåpbil. Bilen hade förts omkring och olika personer utsatts för fara att skadas av preparatet. Underrätten fann att de åtalades förfarande inneburit allmän fara men att det ej omfattades av bestämmelsen om spridande av gift. Även hovrätten fann att förfarandet inte kunde anses innebära sådant spridande som avsågs i berörda bestämmelse. HD fann att den åtalade ingenjören och verkmästaren varit väl

¹ Agge: Straffrättens allmänna del II 1970 s. 284

² NJA 1959 s. 254

medvetna om preparatets farliga strålning liksom om de åtgärder som i olika situationer påkallades till förebyggande av strålningsskador och för att preparatet ej skulle vara åtkomligt för obehöriga. Genom sin underlåtenhet att ta vederbörlig vård om preparatet ansågs de åtalade ha möjliggjort spridandet och den därmed förbundna faran. Oaktsamheten bedömdes som grov. De åtalade dömdes därför för medhjälp av grov oaktsamhet till spridande av gift till dagsböter.

Förgöring

Före 1948 fanns vissa bestämmelser om straff för den som framkallade allmän fara för annans kreatur. För motsvarande gärningar som var riktade mot andra djur än kreatur fanns däremot inte någon bestämmelse i strafflagen.

Straffrättskommittén fann det motiverat att utsträcka straffskyddet till att omfatta djur och växter överhuvud som ej tillhörde gärningsmannen själv. Straffskyddet skulle även omfatta vilda djur till vilka gärningsmannen ensam var ockupationsberättigad. Kommittén hänvisade därvid till fiskeristadgan och jaktstadgan. 13 kap. 8 § utgör en motsvarighet beträffande åstadkommandet av allmän fara för djur eller växter till bestämmelserna om spridande av gift eller smitta riktade mot människors liv eller hälsa. Förutom framkallande av allmän fara genom gift upptas överförande eller spridande av elakartad sjukdom med vilket jämföras spridande av skadedjur eller ogräs. Dessutom nämns att framkallandet av fara kan ske även på annat sätt. Straffrättskommittén erinrade om de stora skador som skulle kunna åstadkommas exempelvis genom spridande av insekten nunnan.¹

Liksom beträffande nyss behandlat brott krävs det även här uppsåt omfattande såväl primäreffekten som faran. Straffrättskommittén anmärkte vidare att utrotande av skadedjur eller skadewäxter genom förgiftning eller dylikt under erforderliga försiktighetsmått ej är straffbart. I kommentaren till Brottsbalken II tilläggs följande mening:²

I vad mån det är lovligt för industriella anläggningar att sprida farliga ämnen kan icke utredas i detta sammanhang utan framgår av civilrättens regler om s.k. immissioner.

Straffrättskommittén föreslog namnet "förgöring" på brottet. Ordet förgöring betecknade enligt 1734 års lag giftmord. Lagen talade även om att havande kvinna förgör eller fördriver sitt foster och om att någon dräper eller förgör sig själv. Att förgöra var sålunda enligt 1734 års lag att utsläcka liv annorledes än genom att dräpa. Kommittén fann att

¹ SOU 1944:69 s. 377

² Kommentar till brottsbalken II 1965 s. 35

namnet kunde användas i detta sammanhang då det för nutidens svenskar endast torde ha en vag betydelse.¹

Vårdslöshet med gift eller smittämne

Före 1948 års revision fanns en bestämmelse om straff för försäljning av gift i strid mot gällande bestämmelser med påföljd att någon avled eller fick svår kroppsskada. Vidare fanns en bestämmelse om ansvar för den som veterligen bröt mot de föreskrifter som var givna till förekommande eller hämmande av kreaturssjuka.

Till sin objektiva beskaffenhet skall gärningen i 13 kap. 9 § vara sådan som den beskrivs i stadgandena om spridande av gift eller smitta. Att gärningen inte faller under något av dessa lagrum kan bero på att handlingen inte utförts med uppsåt att åstadkomma primäreffekten eller med uppsåt att framkalla den allmänna faran.

Det bör nämnas att straffrättskommittén endast upptog oaktsamt spridande eller överförande av sjukdom som straffbart samt att kommittén då endast avsåg gärningar som strider mot sakhetsföreskrifter.² Dåvarande departementschefen fann emellertid att det inte fanns skäl att göra skillnad mellan oaktsamhetsregelns innehåll och de tidigare paragraferna. Å andra sidan ansåg han det ej erforderligt att utsträcka straffbudets tillämplighet längre än till gärningar som förövats av *grov oaktsamhet*. Han fann vidare det ej lämpligt att göra frågan om straffbarhetens inträde beroende av om någon i speciallagstiftningen meddelad säkerhetsföreskrift överträtts eller ej.³

3 Miljöbrottsligheten

3.1 Omfattningen

Det är förenat med stora svårigheter att försöka uppskatta omfattningen av miljöbrottsligheten. Den brottslighet som är känd genom fällande domar och strafförelägganden är av begränsad omfattning. Statistiken över förseelser mot de specialstraffrättsliga stadgandena på miljövårdsområdet är dessutom bristfällig. Av statistiken över lagrum som tillämpats under år 1977, efter lagföringstyp, framgår fördelningen mellan olika miljöbrott enligt följande.

¹ SOU 1944:69 s. 377

² SOU 1944:69 s. 380 f.

³ Prop 1948:80 s. 299 f.

	Åtals- under- låtelse	Domar	Straff- före- läggande	Totalt
Vattenlag	1	1	—	2
Byggnadslag	—	4	—	4
Byggnadsstadga	8	162	13	183
Naturvårdslag	23	100	169	292
Svavehalt i eldningsolja	—	1	—	1
Miljöskyddslag	—	2	—	2
Miljöskyddskungörelse	—	2	—	2
Avfallsdumpning i vatten	—	1	—	1
Vattenförorening från fartyg	—	8	—	8
Bilavgaskungörelsen	—	—	2	2
Hälso- och miljö farliga varor	1	6	—	7
Vattenförorening från fartyg inom Östersjöområdet	—	2	—	2

Miljöbrott kan även ha beivrats enligt brottsbalkens bestämmelser, företrädesvis 12 och 13 kap. Naturvårdsverket har trots en begäran år 1977 ännu inte erhållit tillstånd att via domstolarna och rättsväsendets informationssystem kontinuerligt få tillgång till avgöranden i mål om ansvar enligt vissa miljövårdsförfattningar. Någon fullständig kartläggning av den miljöbrottslighet som beivrats är således inte möjlig. Ännu större svårigheter föreligger naturligtvis vid försök att uppskatta den dolda brottsligheten.

Ett stort antal överträdelser av miljöskyddslagens bestämmelser och myndigheters föreskrifter enligt denna lag har emellertid uppmärksamats. Naturvårdsverket, som är central tillsynsmyndighet över miljöfarlig verksamhet, har flera gånger i skrivelser till organisationer och kommuner påtalat att verket kunna märka tendenser till att föreskrifter i beslut enligt miljöskyddslagen uppfattas som rekommendationer som man inte behöver rätta sig efter. Ett flertal fall där industriverksamheter påbörjats utan avvaktan på myndigheternas tillstånd har uppmärksamats. De begränsade resurser tillsynsmyndigheterna enligt miljövårdslagstiftningen har till sitt förfogande för inspektioner av anläggningar m.m. medför att många överträdelser ej kommer till deras och polisens kännedom. Tillsynsmyndighetens restriktiva prövning av åtalsanmälningsfrågor är säkerligen en annan orsak till det låga antalet åtal och slutliga avgöranden beträffande överträdelser av miljöskyddsföreskrifter m.m. Denna restriktivitet grundas på de uttalanden som gjordes av departementschefen vid tillkomsten av miljöskyddslagen.¹ Han underströk därvid värdet av företagarnas frivilliga medverkan i tillsynsarbetet och framhöll att goda resultat kan vinnas genom ett förtroendefullt samarbete mellan tillsynsorgan och företagare. En annan orsak är sannolikt att det inte sällan kan dröja avsevärd tid innan effekterna av

gärningen blir synliga samt att det då är svårt att klargöra vem som förorsakat dem. Exempel på sådana gärningar är utsläpp i havet av olja från fartyg. Under senare tid har även på ett flertal platser i landet påträffats otillåtna upplag och nedgrävda tunnor med kemiskt avfall.

I det följande ges kortfattade redogörelser för några miljöbrott, som är principiellt intressanta och som kommit under domstolarnas prövning.

3.2 Brott mot specialbestämmelser

Merparten av fällande domar eller strafförelägganden för brott mot miljölagstiftningen utgörs av brott mot naturvårdslagen, ofta avseende nedskräpning eller annan förfulning av landskapsbilden. De för miljön åtskilligt allvarligare brotten mot miljöskyddslagen förekommer endast i 15–20 domar sedan lagens tillkomst år 1969. Samtliga fällande domar har resulterat i bötesstraff. Antalet dagsböter har i de flesta fall understigit 30. De gärningar som medfört ansvar utgörs till stor del av utsläpp från lantbruk utan tillstånd samt underlåtenhet att iaktta prövnings- och anmälningsbestämmelserna före igångsättande av miljöfarliga verksamheter och uppförande av anläggningar.

Av en dom från år 1978 framgår att ekonomiska överväganden föregått uppförandet av en anläggning för vilken inte i erforderlig ordning söktes tillstånd eller dispens. Den åtalade, som var lokal fabrikschef för en stor industri, hade fått i uppdrag att självständigt ansvara för byggnationen. Mot åtalet för det olovliga uppförandet invände han bl.a. att det inte gick att avvakta förprovningsen med hänsyn till de ekonomiska värden som stod på spel och att det bl.a. därför förelåg en nödsituation. Tingsrätten fann att fabrikschefen gjort sig skyldig till den åtalade gärningen men övervägde påföljdseftergift. Med hänsyn till vikten av att allmänna intressen inte genom medvetet handlande åsidosätts på detta sätt ansåg dock tingsrätten att påföljd borde utdömas. Fabrikschefen ådömdes 40 dagsböter.

Beträffande brott mot andra specialförfattningar förekommer ett antal domar i mål angående brott mot lagen om hälso- och miljöfarliga varor. I ett av fallen förekommer det enda kända hittills utdömda fängelsestraffet för miljöbrott. Åtalet omfattade därvid även brott mot naturvårdslagen. Den åtalade gärningen bestod i att en person grävt ned tunnor med vådliga ämnen i naturen. Påföljden bestämdes till fängelse i två månader. Fängelsestraffet motiverades med den stora nedskräpningen av naturen samt att det på grund av nedgrävningen förelåg betydande risk för skador i miljön. Av domskälen framgår att den åtalade räknat med att kostnaderna skulle ha blivit betydligt högre om gifttunnorna på föreskrivet sätt överlämnats till en destruktionsfirma.

¹ Prop 1969:28 s. 224

Bland övriga påtalade miljöbrott förekommer ett antal domar avseende vattenföreningar från fartyg. I ett fall dömdes en grekisk fartygsbefälhavare till 100 dagsböter för brott mot lagen om åtgärder mot vattenförening från fartyg. Gärningen bestod i att han efter fartygets grundkänning i Öresund med hög fart fortsatt fartygets resa till Göteborg utan att vidta erforderliga åtgärder till förhindrande av utsläpp av olja. Till följd därav pressades en stor del av oljan ut i havet med stora föreningar av stränderna som följd.

3.3 Brottsbalksbrott

För att få veta i vilken mån brottsbalkens bestämmelser i 13 kap. 7—11 §§ om "giftbrott" tillämpats vid miljöbrott och i vilken omfattning dessa bestämmelser i övrigt har aktualiserats har samtliga — icke utgallrade — fällande domar enligt dessa lagrum tagits fram. Samtliga domar är underrättsavgöranden. Ingen fällande dom enligt 7 § har påträffats. En fällande dom enligt 8 § avser överföring av sjukdomssmitta från en häst till andra hästar. Påföljden blev 50 dagsböter. Tre fällande domar enligt 9 § avseende vårdslöshet med gift kan däremot hänföras till miljöbrotten.

I ett av fallen hade en arbetsledare i ett sågverk glömt att stänga av vattnet till en behållare vari tidigare tappats vatten blandat med ett bekämpningsmedel innehållande pentaklorfenol, som utmärks av högdödlig giftighet för fisk, med följd att vätskan rann ut i en å. Därvid dödades fisk i stor omfattning. Tingsrätten fann att arbetsledaren av grov oaktsamhet medelst gift framkallat fara för fiskbeståndet i åns nedre del. Påföljden bestämdes till 15 dagsböter.

I ett annat av fallen hade en jordbruksarrendator föranstaltat om bekämpning av ett rapsfält där det fanns blommande växter, varvid bisamhällen som uppehöll sig där skadades till döds av gifter. Tingsrätten fann att arrendatorn känt till bekämpningsmedlets giftighet för bin samt observerat de blommande växterna. Genom att likväl ge order om besprutning ansågs arrendatorn av grov oaktsamhet medelst gift ha framkallat fara för bina. Påföljden blev dagsböter till ett antal av 25. Ägarna av bisamhällena tillerkändes skadestånd med sammanlagt 10 000 kr.

I det tredje fallet rörde det sig om utsläpp från ett ytbehandlingsföretag. Den miljöfarliga verksamheten drevs efter dispens från naturvårdsverket som meddelat företaget föreskrifter om hanteringen av avloppsvatten från verksamheten. Av handlingarna i målet framgår bl.a. att en fiskerikonsulent under semestertid uppmärksammat att det rann ut en grönaktig smörja i närheten av en å samt att det även förekom döda fiskar där. Analyser av vattenprover visade en relativt hög halt av cyanid och zink. Naturvårdsverket hävdade i ett yttrande att fisken med stor

sannolikhet dödats genom utsläpp av dessa ämnen. Hälsovårdsnämnden tog kontakt med alla aktuella fabriker vid ån för att undersöka varifrån utsläppet kunnat komma. Alla fabriker utom ytbehandlingsföretaget kunde uteslutas. Verkmästaren i ytbehandlingsföretaget förnekade att något utsläpp från den fabriken kunnat ske eftersom reningsanläggningen inte varit i bruk under semestertid. En anställd avslöjade därefter att verkmästaren trots de underordnades varningar manuellt släppt ut avloppet i ån utan rening. Under förundersökningen varvid bl.a. inhämtades yttranden från produktkontrollnämnden om ämnenas giftighet preskriberades eventuellt brott mot miljöskyddslagen. Verkmästaren åtalades däremot för att ha tömt ca 1 000 liter slamhaltig vattenlösning innehållande zinkcyanid i en kulvert till åsystemet och därigenom medelst gift eller på annat dylikt sätt av grov oaktsamhet framkallat allmän fara för fiskbeståndet. Tingsrätten fann åtalet mot verkmästaren styrkt och dömde honom till 50 dagsböter.

3.4 BT Kemi

Sedan många år pågår en bred debatt om tillsynen av miljöfarlig verksamhet är effektiv och om möjligheterna att tillräckligt beivra miljöskadliga gärningar. En väsentlig orsak till denna debatt var de förhållanden som uppdagades när miljöfarligt avfall grävdes upp på en industrifastighet tillhörig bolaget BT Kemi i Teckomatorp. Avfallshanteringen har resulterat i dels en brottmålsprocess, dels en civilprocess. I en ännu icke lagakraftvunnen dom har åtalet mot företrädare för verksamheten för vårdslöshet med gift lämnats utan bifall. Genom en tvistemålsdom har en trädgårdsmästare tillerkänts viss del av begärd ersättning för odlingar som förstörts på grund av utsläpp från den aktuella anläggningen. I det följande lämnas kortfattade uppgifter om händelserna vid BT Kemi. Uppgifterna är hämtade ur tingsrättens domar och justitiekanslerns utredning av myndigheters och enskilda tjänstemäns handläggning av miljöskyddsfrågor som rört det aktuella bolaget (Dnr 2234-77-20). Redogörelsen berör inte myndigheternas tillsyn av verksamheten.

Verksamheten i Teckomatorp påbörjades år 1965 på platsen för ett gammalt nedlagt sockerbruk. Tillverkningen var framför allt inriktad på bekämpningsmedel av typen fenoxysyror och den var till en början den enda i sitt slag i Sverige och bedömdes vara livsviktig för landets försörjning i händelse av avspärrning. Företaget hade ett 40-tal anställda och var den enda arbetsplatsen av betydelse på platsen. Fabriksområdet gränsade till Braån, som nedströms flyter samman med den mycket större ån Saxån. Avståndet från fabriksområdet till åmynningen är 18 km. 6–7 km nedströms passerar ån ett samhälle där den trädgårdsmästare som väckt talan mot bolaget har sina anläggningar. På fabriksområdet fanns två långsträckta vattenreservoarer, betsvämmar, och dam-

mar som tidigare använts för avfallsvatten från bethantering. Produktionen uppgick i allmänhet till 6—6,5 ton fenoxisyror per dag. Tillverkningen av fenoxisyror sker i två etapper. Först kloreras fenol/kresol och därefter kondenseras de erhållna klorfenolerna/klorkresolerna i alkalisk lösning tillsammans med någon syra. Härvid erhålls fenoxisyror av skilda slag. I de kemiska processerna ingår vatten, s.k. processvatten. Detta vatten avskiljs i processens slutskede från de producerade ämnena. I Teckomatorp pumpades processvattnet till en reningsanläggning i södra betsvämman. Därifrån fördes det vidare till fyra dammar. Den magasinerade vattenmängden i dessa dammar kunde uppgå till omkring 50 000 m³. Från dammarna skedde infiltration till omgivande jordlager och via grundvattnet rann det infiltrerade vattnet i huvudsak norrut mot Braån men även mot en dagvattenledning, som tillhör kommunen.

Bönnelycke & Thureö AB bedrev till en början tillverkningen. Kort tid efter lokaliseringen till Teckomatorp förvärvades bolaget av Höganäs AB. År 1971 avskiljdes avdelningen för produktion och försäljning av växtskyddsmedel till ett särskilt bolag BT Kemi KVK Aktiebolag, som överläts till det danska företaget Kemisk Værk Køge A/S.

Företaget hade etablerat sig i Teckomatorp utan att ha samrátt eller kontaktat de då ansvariga vattenvårdsmyndigheterna. Efter påtryckningar lät bolaget hos vattendomstolen pröva sina utsläpp i ån. Bolaget erhöå år 1970 tillstånd till verksamheten fram till år 1973 med föreskrifter angående utsläppen och sättet för intern redovisning. Bolaget skulle tillställa naturvårdsverket och länsstyrelsen resultat av provresultat och journaler över mätningar. Bolaget ansökte under år 1972 i enlighet med de av vattendomstolen fastställda villkoren hos koncessionsnämnden om fortsatt drift vid verksamheten. År 1975 meddelade koncessionsnämnden beslut i ärendet. Beslutet skulle gälla till år 1979. Tillståndet var förenat med ett stort antal villkor med avseende på såväl luftvård som vattenvård. Bolaget skulle bland annat håå länsstyrelsen underrättad om mängden av olika slags avfall med angivande av sättet för behandling. Senast år 1978 skulle bolaget redovisa resultat av vidtagna skyddsåtgärder.

Under tiden efter detta beslut hände det allt oftare att orsbefolkningen tog kontakt med häåsvårdsnämnden och klagade över lukten från fabriken. Orsbor aktualiserade även frågan om det avfall som grävdes ned på fabriksområdet var giftigt. Sedan krav på uppgrävning av avfall rests grävde bolaget i oktober 1975 under överinseende av länsstyrelsen upp 200 tunnor med rester efter filtrering av vattenlösningar av fenoxisyrapreparat (filtermassor). Analysresultat av gjorda prover visade att filtermassorna var svårt kontaminerade av kemikalier. Uppgrävningarna medförde att naturvårdsverket hos koncessionsnämnden hemställde om prövning av avfallsfrågorna. Koncessionsnämnden tillsatte en utomstående konsult att utreda avfallsfrågorna och avge förslag till sanerings-

åtgärder. Koncessionsnämnden beslöt därefter i juli 1976 att bolaget skulle få fortsätta sin verksamhet under mycket strikta villkor. I oktober 1976 ålade koncessionsnämnden bolaget att genomföra ett saneringsprogram som bland annat innebar att det vatten som fanns i dammarna skulle transporteras bort för rening hos moderbolaget eller att rening skulle ske på platsen genom behandling i en kolfilteranläggning. Bolaget anskaffade även en kolfilteranläggning som togs i bruk under årsskiftet 1976/77. Koncessionsnämnden lämnade i december 1976 med ändring av beslutet i juli 1976 bolaget tillstånd att till år 1979 driva verksamheten under en mängd olika villkor.

I augusti 1977 upptäcktes att ytterligare omkring 500 fat härrörande från bekämpningsmedelstillverkningen fanns nedgrävda på fabriksområdet. Sammanlagt hade ca 50 ton filtermassa grävts ned. Länsstyrelsen förbjöd därför temporärt all verksamhet vid fabriken. Regeringen beslöt i oktober 1977 i ett besvärssärende att bolaget skulle få fortsätta sin verksamhet i enlighet med koncessionsnämndens beslut endast till och med den 16 oktober 1977 mot bakgrund av vad som framkommit om bolagets avfallshantering. Regeringen hade tidigare beslutat att ställa 9,5 milj. kr. till länsstyrelsens förfogande för erforderliga undersöknings- och saneringsarbeten för att bl.a. hindra giftläckage till Braån.

Verksamheten i fabriken hade avbrutits i september 1977. I oktober 1977 beslöt bolagsstämman att bolaget skulle träda i likvidation. I november 1977 försattes bolaget efter egen ansökan i konkurs. Statens fordringar i konkursen uppgår till omkring 30 milj. kr. även omfattande framtida saneringskostnader. Fordringarna är tvistiga.

I oktober fick justitiekanslern av regeringen i uppdrag att utreda huruvida myndigheter eller enskilda tjänstemän brustit i sina åligganden när det gäller handläggningen av miljöskyddsfrågor som rört BT Kemi. Som en direkt följd av händelserna lämnades även tilläggsdirektiv till miljöskyddsutredningen.

Under år 1976 hade en trädgårdsmästare väckt ersättningstalan enligt 31 § miljöskyddslagen mot bolaget för orsakade skador på dennes adiantumodlingar. Trädgårdsmästaren åberopade att olägenheten från verksamheten bl.a. orsakats av utsläpp av förorenat avfallsvatten från bolagets anläggning. Avfallsvattnet hade bland annat innehållit fenoler, klorfenoler och fenoxisyror. Avfallsvattnet hade från bolagets anläggningar förts vidare till Braån och därifrån till den brunn, ur vilken trädgårdsmästaren hämtade vatten för bevattning av sina odlingar. Bolaget bestred att verksamheten orsakat trädgårdsmästaren olägenhet. I första hand åberopade bolaget att något orsakssammanhang ej förelåg mellan utsläpp från bolagets anläggningar och de påstådda skadorna. Tingsrätten fann emellertid sambandet klarlagt och att trädgårdsmästaren därför var berättigad till skadestånd. I enlighet med bolagets invändningar fann tingsrätten att trädgårdsmästaren brustit i aktivitet för att

begränsa skadorna och för att fästa bolagets uppmärksamhet på skadeuppkomsten. Detta borde enligt tingsrätten leda till att hans rätt till skadestånd begränsades. Tingsrätten tog emellertid även hänsyn till att bolaget uppträtt helt avvisande och undanlidande gentemot alla påståenden om utsläpp av skadliga föroreningar från farbrikens anläggningen. Trädgårdsmästarens tillkommande skadestånd jämkades till två tredjedelar. Efter det att trädgårdsmästaren överklagat domen har förlikning träffats i målet.

Under 1976 väckte även allmän åklagare åtal mot bolagets verkställande direktör och platschef enligt 13 kap. 9 § brottsbalken för vårdslöshet med gift. Åtalet avsåg nedgrävning på fabriksområdet under tiden september—oktober 1971 av 200 större plåtfat med blandrester från tillverkningen, allt innehållande bland annat stora mängder koncentrerat växtgift. Nedgrävningen hade skett omkring 50 m från Braån och så snart plåtfaten börjat rosta sönder hade växtgift trängt genom marken ut i ån. Åtalet avsåg vidare deponering under sommaren 1971 — hösten 1973 av med växtgift förorenade kalkmassor i sådan närhet av ån att detta spridit sig till vattnet. Åklagaren hävdade därvid att då åns vatten, som redan förut innehållit vissa mängder av samma ämnen härrörande från bolagets produktion, kommit till användning för bevattning av ett relativt stort antal lantbruk och trädgårdsordlingar nedströms fabriken de åtalade genom angivna åtgärder av grov oaktsamhet framkallat allmän fara för växter och — med hänsyn till att skador riskerats på åns bestånd av fisk och andra vattendjur — även för djur. Åklagaren hävdade att alla depositionsåtgärderna vidtagits i syfte att bespara bolaget de kostnader som eljest skulle vara förenade med avfallens omhändertagande. De åtalade hade därigenom ådagalagt "ekonomisk hänsynslöshet". Trädgårdsmästaren biträdde åtalet.

Landskrona tingsrätt ogillade i dom den 12 augusti 1977 (DB 282/77) åtalet på grund av att det ej stryks att påstådd fara framkallats. Åklagaren har väijat mot domen.

I målet förebringades från båda sidor en omfattande teknisk bevisning om depositionerna, spridningen till ån av de aktuella ämnena samt faran för djur respektive växter. Tingsrätten gör i domskälen först den bedömningen att det för ansvar ej är tillfyllest att gärningen typiskt sett varit farlig utan fara måste ha förelegat i det särskilda fallet. Det erfordrades alltså vad som benämns konkret fara. Tingsrätten framhåller därefter att miljöskyddslagens straffbestämmelser i och för sig kunde vara tillämpliga på en gärning av sådant slag som var under bedömande men att de eventuella brotten sedan lång tid preskriberats. Tingsrättens rättsliga bedömningar i övrigt framgår av bl.a. följande uttalanden i domen.

Den fara som det alltså åligger åklagaren att styrka, skall vidare vara allmän. Härmed lär avses att den hotar en stor eller obestämd krets.

Lagrummets tillämplighet i fråga om sättet för framkallandet av faran

kan icke anses begränsad till exempelvis ämnen som i författningsenligt upprättade förteckningar betecknas som gifter eller eljest vådliga. Vad som är att anse som gift är en fråga som får avgöras från fall till fall. Att de ämnen åtalet rör är så verksamma att de i och för sig omfattas av lagrummet synes tingsrätten uppenbart.

Härefter uppkommer frågan om stadgandets skyddsobjekt. Lagens avfattning ger ej alldeles klart vid handen vad lagstiftaren åsyftat. Efter ordalydelsen tolkat, skulle uttryckssättet fara för djur eller växter närmast innebära ett kriminaliserande av gärningar, som hotar djur eller växters existens och livsduglighet utan någon inskränkning av den skyddade kretsen. Av allmänna straffrättsliga principer följer att andra gärningar än de som faller under lagrummets ordalydelse ej kan straffas. Det är emellertid tänkbart att någon ytterligare begränsning skall uppställas.

Någon praxis beträffande stadgandets rätta tolkning synes ej ha utbildats. Vägledning får därför sökas i förarbetena.

Det ifrågavarande stadgandet tillkom, jämte bestämmelsen om ansvar för motsvarande uppsåtliga brott, genom lagstiftning som trädde i kraft 1.1.1949. Dessförinnan gällande lag innehöll bestämmelser om straff för den som på visst sätt uppsåtligen framkallade fara för annans kreatur. För motsvarande gärningar, riktade mot andra djur än kreatur fanns däremot inte någon bestämmelse. Ej heller innehöll lagen något stadgande om straff för framkallande av allmän fara för andras växter.

Under det utredningsarbete, som föregick lagstiftningen, uttalade straffrättskommittén i sitt betänkande, SOU 1944:69, såvitt avser det uppsåtliga brottet, bl.a. att den funnit motiverat att utsträcka straffskyddet till att omfatta djur eller växter över huvud, som ej tillhörde gärningsmannen, samt att stadgandet var avsett att äga tillämpning även beträffande fisk och villebråd som icke var föremål för någons äganderätt. I följd härav skulle av bestämmelsen omfattas även vilda djur på ett område, där gärningsmannen ensam hade jakträtten. Utvidgningen till växter motiverades av kommittén med en hänvisning till de stora värden som kunde gå förlorade genom spridande av växtsjukdomar. Att utrotande av skadedjur eller skadewäxter genom förgiftning eller på annat dylikt sätt under iakttagande av erforderlig försiktighet ej skulle vara straffbart ansåg kommittén vara tydligt utan uttryckligt stadgande där-om.

Över kommittéförslaget yttrade sig bl.a. föreningen Sveriges härads-hövdingar. Föreningen uttalade därvid att, då med stadgandet väl endast torde avses att skydda husdjur och villebråd samt nyttiga växter för skada i stor skala, uttrycket "allmän fara för djur eller växter" knappast riktigt klargjorde vad som åsyftades.

TNR:89 JU:0,89 Mot vad kommittén ovan uttalat gjorde departementschefen endast den erinran, att den i förslaget upptagna bestämmelsen att djuren eller växterna ej skulle tillhöra gärningsmannen själv såsom i och för sig onödigt torde kunna utgå. Föreningens uttalande blev ej föremål för någon kommentar.

Vad nu återgivits har uppenbarligen betydelse även där brottet begås av oaktsamhet. De anförda motivuttalandena ger enligt tingsrättens mening stöd för uppfattningen att lagstiftningen ej uppburits av några naturskyddsintressen utan varit avsedd att värna om intressen, som kan betecknas som ekonomiska.

Om verkningarna av hela utläckaget till ån av föroreningar med grundvattnet är icke mera visat än att viss fara uppkommit för skada på en del odlade växter genom inverkan av fenoxisyror och på en del andra vattendjur än fiskar genom inverkan av klorfenoler eller fenoxisyror. I vidare mån än så är sålunda ej konkret fara styrkt. Med hänsyn till vad här ovan anförts om ifrågavarande stadgandes innebörd kan sedan över huvud taget endast beaktas skaderisken för växterna.

Åtalet kan sålunda vinna bifall allenast under förutsättning att faran för skador på växterna kan sägas ha framkallats genom de depositioner för vilka de tilltalade ställts till ansvar.

Eftersom filtermassorna visat sig innehålla fenoxisyror och dessa är vattenlösliga samt vattnet passerat genom någon del av filtermassan och sedan nått Braån måste det hållas för visst att åvattnet tillförts något tillskott av fenoxisyror från denna deposition. Storleken av detta tillskott har dock icke på något sätt kunnat bestämmas. Det kan långt ifrån uteslutas att det varit så obetydligt att det inte ens varit mätbart. Än mera oviss är processkalkens inverkan.

Vid sådant förhållande och eftersom ett för faran oväsentligt tillskott av föroreningar inte ansågs kunna ha inneburit framkallande av fara lämnade tingsrätten åtalet utan bifall.

BT Kemi-fallet är på många sätt unikt i Sverige. Justitiekanslern uttalar i sin utredning bl.a. följande (s. 71).

Bolagsledningen har brustit i vilja till samarbete och visat en påtaglig ovilja att lämna fullständig information. De har bevisligen lämnat oriktiga uppgifter till myndigheterna och kan på goda grunder misstänkas för att i vissa andra hänseenden ha handlat illojalt och oriktigt.

Justitiekanslern uttalar i utredningen endast viss kritik mot länsstyrelsens och hälsovårdsnämndens handläggning i ärendet. Kritiken var inte av sådan art att några särskilda åtgärder mot myndigheterna ansågs påkallade.

Ytterligare uppgifter om missförhållanden i bolaget har därefter framkommit. I förvaltarberättelsen i BT Kemis konkurs framförs misstanke om bokföringsbrott och gäldenärsbrott. Gäldenärsbrottet hör enligt förvaltarberättelsen samman med hanteringen av avfallsfrågorna. Under den tid då undanhållandet av avfallet ägde rum skedde en rad överföringar av egendom till moderbolaget i Danmark.

Omfattande polisutredningar har gjorts med anledning av misstanke om ytterligare brott avseende bl.a. bolagsledningen. Sålunda har åtal väckts mot verkställande direktören för bestickning och mot en avdelningsdirektör vid giftnämnden för mutbrott. Åtal har väckts mot platschefen för bestickning och mot ordföranden i kommunens hälsovårdsnämnd för mutbrott. Åtal har vidare väckts mot verkställande direktören och platschefen för grov varusmuggling avseende utförsel av miljöfarligt avfall till Danmark utan tillstånd. Verkställande direktören för moderbolaget i Danmark har därvid åtalats för medhjälp därtill. En försälj-

ningschef för företaget har åtalats för brott mot lagen och kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor för försäljning av icke registrerade varor som misstänktes ha hälsofarliga effekter. Platschefen har vidare åtalats för grovt osant intygande. Han skulle enligt åklagaren ha beordrat personal att snygga till siffror avseende kvantiteten föroreningar i avfallsvattnet. Uppgifterna fördes i en särskild bok jämsides med den ordinarie journalen. De friserade siffrorna uppvisades sedan för länsstyrelsen vid dess kontroller av om bolaget följde bestämmelser om maxivärdet av syra och klorkresoler vid utsläppen av avloppsvattnet. Slutligen har verkställande direktören åtalats för bedrägerier medelst förfalskning avseende fakturor i bolagets bokföring.

3.5 Miljöbrott i framtiden

Kunskapen om miljön och miljöförstörelsen ökar allt mer. Ämnen som tidigare betraktats som ofarliga har genom nya forskningsrön visat sig ha skadliga egenskaper. Exempel är kvicksilver och kadmium vilkas långsiktiga effekter vållat stora bekymmer. Hittills har tämligen få miljökatastrofer på grund av att dessa miljörisker ej blivit tillräckligt utredda eller ignorerats med fara för människors liv skett. En olycka har dock ägt rum i Japan, där ett antal människor dött eller svårt skadats till följd av kvicksilverförgiftningar i den s.k. Minamatakatastrofen. Allvarliga skador har där även orsakats genom kadmiumförgiftning och PCB-förgiftning. Ett tredje exempel är katastrofen i Seveso i Italien i juli 1976. Det giftiga utsläppet där har uppgetts bero på en misslyckad syntes av kemiska föreningar. I ett syntessteg bildades på grund av för hög temperatur stora mängder livsfarliga dioxiner, som sedan genom en explosion spreds ut över stora arealer. I sammanhanget är det viktigt att beakta att man numera vet att det tar 15–25 år från det att en person utsatts för en cancerframkallande kemikalie till dess en cancersjukdom bryter ut. Säkerligen tar det även årtionden innan ekologiska rubbningar i naturen visar sig efter giftutsläpp.

Miljögiftproblemen kan i allt väsentligt sägas vara nya för mänskligheten, i varje fall ganska skilda från de giftfrågor som tidigare generationer kan ha mött. Därtill bidrar inte enbart att ett stort antal helt nya föreningar, som inte har naturligt ursprung, har kommit att tillföras vår omgivning utan också de ökade möjligheterna till spridning till omvärlden genom rökgasutsläpp, avloppssystem och till följd av ökade kommunikationer. Cirka 2 milj. kemiska föreningar är kända och årligen tillkommer 150 000–200 000 nya substanser. Till bilden hör även att kemiska föreningar som var för sig är ofarliga kan bli skadliga i kombination med varandra. Även om man ser till den sammanlagda producerade mängden av allt avfall är utvecklingen accelererande. Till saken hör naturligtvis även att kunskapen om miljöproblemen med avfall och

resurserna att ta hand om det inte hållit jämna steg med den tekniska utvecklingen av produktionsprocessen av kemiska ämnen.

Hanteringen av processavfall skall beaktas i samband med prövning enligt miljöskyddslagen. Anläggningen kan emellertid vara av äldre slag och ha tillkommit före 1969 och därför inte prövats enligt dessa bestämmelser. Med hänsyn till farhågorna för att en del kemiskt avfall hantearades på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt icke godtagbart sätt tillkom den förordning som tidigare nämnts om miljöfarligt avfall. Denna förordning trädde till viss del i kraft år 1975 och slutligt år 1976. En av intentionerna med lagen är att samhället skall få en faktisk möjlighet att utöva tillsyn och kontroll i fråga om hanteringen av kemiskt avfall. Det stadgas därför om uppgiftsskyldighet för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet där miljöfarligt avfall uppkommer. Även transporten och det slutliga omhändertagandet är reglerat. Med begreppet miljöfarligt avfall avses inte enbart kemiskt avfall som är att hänföra till hälso- och miljövara utan även annat uppräknat kemiskt avfall. Därunder uppräknas även bekämpningsmedelsavfall. Oaktat sålunda hanteringen av kemiskt avfall reglerats finns det anledning att misstänka att det förekommer att uppgifter inte finns tillgängliga om allt avfall eller att avfallet lämnas till icke behörigt transportföretag eller lagras på otillåtet sätt (se avsnitt 3.2).

Under senaste tiden har i flera fall uppmärksamats förekomsten av otillåtet lagrade tunnor med avfall. I såväl Malmö som Lomma har påträffats ett stort antal läckande tunnor med giftavfall. Kommunen har i ett av fallen fått gå in som ekonomisk garant för saneringsarbetet som bedömts som mycket brådskande. Hälsovårdsinspektören i kommunen har bedömt saken som mindre nogräknade företagares sätt att göra sig av med farligt avfall.

Om lagringen av avfallet utgör en gärning på vilken ansvarsbestämmelserna i 45 § miljöskyddslagen är tillämpliga, kan handräckning begäras för att åstadkomma rättelse. Begärs handräckning av statlig myndighet kan kostnaden förskjutas av allmänna medel.

Om upplag av tunnor med kemiskt avfall ej uppmärksammas i tid kan oöverskådliga hälso- och miljöskador uppstå. Detta visar miljöskandalen som på senare tid uppdagats i bl.a. USA. Under 1940-talet grävdes tusentals tunnor med avfall från en plastfabrik ned i jorden. Under ett onormalt höstregn under år 1976 började giftiga kemikalier läcka ut. Av 80 konstaterade kemikalier kunde det konstateras att 7 var kända för att vara cancerframkallande. I den provins det var fråga om upptäcktes även att missfallsfrekvensen och antalet fosterskador var onormalt hög.¹ En annan parallell till BT Kemi-fallet finns i Oregon, USA, där under

¹ Tidningen Time 1978-08-14

åren 1969 — 1971 lagrats ca 125 000 liter avfallsprodukter vid Alkali Lake från industrier som tillverkade fenoxisyror. Befolkningen hade under lång tid besvärats av svår lukt från sönderrostade tunnor. Företagsledningen önskade därefter under ortsbefolkningens protester gräva ned tunnorna i jorden.¹

4 Utredningar inom kommittéväsendet

4.1 Utredningen om kostnaderna för miljövården

Miljökostnadsutredningen (Jo 1971:08) tillsattes år 1971. Utredningen avslutade sitt arbete i april 1978 genom överlämnandet av slutbetänkandet (SOU 1978:43) Miljökostnader. Miljön i samhällsekonomin — kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel. Utredningsuppdraget spände över ett brett fält. Enligt direktiven skulle utredningen kartlägga vilka kostnader som är förenade med olika åtgärder inom miljövårdens område. Utredningen borde även analysera effekterna av olika avgiftssystem för miljöfarlig verksamhet och de problem som är förenade med sådana system. Utredningen har under arbetets gång avgett flera betänkanden och rapporter. I slutbetänkandet föreslås att ett principbeslut fattas om att införa avgift på provnings- och tillsynsverksamheten enligt miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten samt att naturvårdsverket i samarbete med övriga berörda myndigheter ges i uppdrag att utarbeta förslag till avgiftssystem. Vidare föreslås att ett system med avgifter på överutsläpp utarbetas.

4.2 Miljöskyddsutredningen

I april 1976 beslöt regeringen att tillsätta en utredning (Jo 1976:06) för översyn av miljöskyddslagen. Enligt direktiven skall utredningen bl.a. överväga vilka förändringar av miljöskyddslagen som behöver göras för att möjligheterna för samhället att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet skall förbättras. Utredningen erhöll i oktober 1977 tilläggsdirektiv (Dir 1977:110) som innebär att utredningen skall föreslå de ytterligare lagstiftningsåtgärder m.m. som behövs för att förbättra samhällets möjligheter att kontrollera miljöfarlig verksamhet. Utredningen skall särskilt överväga hur en effektivare tillsyn skall kunna uppnås bl.a. genom en ökad samverkan mellan olika samhällsorgan. Vidare skall prövas i vad mån det behövs en skärpning av straffbestämmelserna på miljöskyddsområdet.

¹ Environment vol. 18 no. 10. 1976

I december 1978 överlämnade utredningen delbetänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I. Betänkandet omfattar förslag i fråga om förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsrätten m.m.

Beträffande förprövningssystemet föreslår utredningen bl.a. att endast två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, får verkställa förprövningar. Dispensgivningen föreslås försvinna. Naturvårdsverket föreslås i fortsättningen endast få uppträda som part till skydd för miljön.

Beträffande tillsynssystemet föreslås bl.a. att hälsovårdsnämnden görs till lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen för viss miljöfarlig verksamhet. På sikt föreslås att tillsynsansvaret helt överförs till hälsovårdsnämnderna.

Beträffande ansvarssystemet föreslås en utvidgad och skärpt plikt för utövare av miljöfarlig verksamhet att på begäran av prövnings- och tillsynsmyndighet under straffansvar (böter eller fängelse i högst två år) lämna behövliga upplysningar om verksamheten och anläggningen. Vidare föreslås en lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att vid grundad misstanke om överträdelse undersöka om sådan skett. Beträffande brott mot miljöskyddslagen föreslås införande av en s.k. miljöskyddsavgift som skall tas ut av utövaren av den miljöfarliga verksamheten så snart man på objektiva grunder kan konstatera att överträdelse av miljöskyddslagen skett. Avgiften föreslås bli relaterad till penningvärdet samt utgå med f.n. högst 25 000 kr. för varje dygn överträdelsen fortgått. Skulle överträdarens vinning överstiga det framräknade totalbeloppet kan miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar vinningen i fråga. Vid bagatellartade överträdelser kan påföljden nedsättas eller efterges. Preskriptionstiden har föreslagits bli fem år. Utredningen föreslår vidare att det straffrättsliga sanktionssystemet bibehålls. Straffmaximum höjs till fängelse i två år för uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser som kunnat innebära betydande kränkningar av miljöskyddsintressen. För att möta den allvarigare delen av miljöbrottsligheten finner utredningen angeläget att 13 kap. brottsbalken får en mera tidsenlig utformning. Detta bör enligt utredningen kunna ske bl.a. genom att i redan gällande bestämmelser farebegreppet får en klarare definition i förening med att en lättnad i kraven såvitt avser styrka och omfång i visad fara i det konkreta fallet åstadkommes. En ändamålsenlig revidering borde enligt utredningen kunna nås också genom att en ny bestämmelse införs i 13 kap. där man mera kriminaliserar den miljöfarliga handlingen och mindre den konkreta effekten. Ett visst uppsåtligt eller grovt oaktsamt handlande skulle rymmas inom det straffbelagda området även om gärningen i det särskilda fallet "bara" inneburit en abstrakt fara för en viss miljöskada eller olägenhet. Utredningen har avstått från att lägga ett konkret förslag under hänvisning till att den översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslig-

het som pågår inom BRÅ även omfattar åtgärder mot angrepp mot den yttre miljön.

I en reservation till betänkandet har tre ledamöter anmält avvikande mening bl.a. mot majoritetens beslut att ej avge förslag till ändring i 13 kap. brottsbalken. Reservanterna har anfört bl.a. följande.

Vi anser att man måste hålla i minnet att miljöbrottet inte sällan måste räknas till gruppen "ekonomisk och organiserad brottslighet". Hårtill måste enligt vår mening läggas att miljöbrottet typiskt sett många gånger är svårare att upptäcka och utreda jämfört med annan kriminalitet. Det kan t.ex. löpa åtskilliga år innan nedgrävda gifttunnor rostar sönder och giftet sprider sig i marken med grundvattnet för att slutligen upptäckas genom att det anställer skada på miljön. Vi anser att dessa förhållanden talar för att en tillräckligt lång preskriptionstid måste tillgripas.

Det måste anses närmast uppeendeväckande att utredningens majoritet inte anslutit sig till socialdemokraternas förslag, som skulle innebära införande av en särskild preskriptionsregel av den typ man har i skattebrottslagen (1971:69). Åtalspreskriptionstiden bör bestämmas till 10 år mot av majoriteten förordade 5 år.

Vi menar också att allmänheten med hänvisning bl.a. till det vid BT Kemi inträffade borde ha rätt att förvänta sig att utredningen skulle lägga fram förslag som innebär en ändring och skärpning av de nu aktuella straffbestämmelserna i 13 kap. BrB och som bl.a. avser spridande av gift eller smitta. Socialdemokraterna har drivit denna linje till förmån för vad man här skulle kunna kalla en "Lex BT Kemi".

Utredningsmajoriteten har avvisat våra förslag i den här delen med hänvisning till att brottsförebyggande rådet (BRÅ) i arbetet med den organiserade och ekonomiska brottsligheten även skulle se på denna fråga.

Vi bedömer att vägen över BRÅ möjligen är framkomlig, men utan tvekan långsammare och man är i BRÅ säkert mindre inriktad på just miljöskyddet.

I stället anser vi det som närmast självklart att en del av de förslag som presenterats i samband med BT Kemi-affären borde ha beaktats i större utsträckning även av utredningens majoritet och därmed också ha resulterat i konkreta förslag. Vi kan bara beklaga att vi inte fått stöd för vår mera handlingsinriktade linje.

Giftspridning är straffbart enligt bestämmelserna i 13 kap. BrB. Dock krävs att spridandet skall ha inneburit en allmän fara för människor, djur eller växter. En sådan begränsning kan naturligtvis inte numera godtas. Spridande av gift e.d. bör automatiskt innebära att man bedömer att allmän fara föreligger för människor, djur eller växter. Redan en otillåten gärning som medför risk för här angiven fara är så klandervärd att gärningsmannen bör bestraffas, oavsett om konkret fara kunnat visas i det enskilda fallet.

Med dessa utgångspunkter har vi funnit att i 13 kap. BrB bör intas en bestämmelse med ungefär följande innehåll.

"Den som handhar gift eller smittämne på sätt som är ägnat att medföra risk för människors liv eller hälsa eller för djur eller växter, dömes till ansvar enligt vad som sägs i 13 kap. 7—9 §§ även om allmän fara icke visats i det enskilda fallet."

Erfarenheterna från BT Kemi visar emellertid att detta inte räcker utan att 13 kap. BrB är i behov av ytterligare tillägg. Vi menar att en bestämmelse av karaktären "Lex BT Kemi" med ungefär följande innehåll måste tas in i kapitlet.

"Har någon, utan att vara förfallen till ansvar enligt vad förut i detta kapitel är sagt, i marken olovligen nedlagt gift eller smittämne, dömes för olaga giftdeponering till böter eller fängelse i högst två år.

Till samma straff, som i första stycket sägs, dömes den som i vatten eller luft, olovligen spritt gift eller smittämne.

Skulle den olaga giftdeponeringen vara att anse som ringa, må ej dömas till ansvar."

5 Överväganden och förslag

5.1 Allmänt

Grunden för samhällets skydd mot miljöförstörelse ligger i reglerna om tillstånds- och anmälningstvång för miljöfarlig verksamhet samt reglerna om produktkontroll. Följer de som sysslar med miljöfarlig verksamhet eller farliga produkter dessa regler och fungerar tillsynsmyndigheterna effektivt skall detta garantera att miljöförstörelsen minskas. Ytterst kan straff komma i fråga när man åsidosätter förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagstiftningen.

Med hänsyn till bättre kunskaper och ökad medvetenhet om betydelsen av omsorgen om miljön är det naturligt att samhället och enskilda nu ställer högre krav på förebyggande åtgärder mot miljöskadliga gärningar. För att kunna efterleva de krav samhället ställer på företag och genomföra en minskning av föroreningarna krävs åtskilliga dyrbara miljöinvesteringar. Det ständigt ökade antalet kemiska föreningar med oöverskådliga risker och därmed uppkommande problem med utsläpp och hantering av avfall kommer säkerligen även att medföra ekonomiska avväganden som kan resultera i miljöskadliga gärningar. Mot bakgrund härav finns det all anledning att befara ett ökat antal överträdelser av föreskrifter och bestämmelser samt andra miljöfarliga åtgärder i avsikt att undgå ökade kostnader. Redan nu finns exempel på sådana uppenbara ekonomiska hänsynstaganden av gärningsmannen vid miljöbrott.

Händelserna omkring BT Kemi (se avsnitt 3.4) visar emellertid brister i det miljöskydd som främst genom miljöskyddslagstiftningens tillkomst byggts upp under de senaste årtiondena. Genom att undanhålla tillsynsmyndigheten väsentliga uppgifter om verksamheten har kontrollen över den miljöfarliga verksamheten blivit bristfällig. Här skall inte behandlas frågan om vilka konsekvenser denna attityd från företaget fått för möjligheten att i det enskilda fallet tillämpa sanktionsregler enligt miljö-

skyddslagen eller brottsbalken. Däremot kan vissa generella slutsatser dras om brister och luckor i nuvarande lagstiftning.

På grund av miljöskyddslagens konstruktion som ramlag med blanktstraffbud kan vissa miljöskadliga gärningar som har anknytning till miljöfarlig verksamhet ej beivras enligt lagens straffbestämmelser. Exempel på detta är när den sökande vid ett anmälnings- eller tillståndstillfälle lämnat felaktiga upplysningar om t.ex. vissa utsläpp och därefter fått tillstånd eller dispens utan några föreskrifter i den del där de felaktiga upplysningarna lämnats. Om den miljöfarliga verksamheten påbörjats före miljöskyddslagens ikraftträdande och verksamheten inte förändrats på någon sådan avgörande punkt som påkallat ingripande av tillsynsmyndigheten är inte heller miljöskyddslagens straffsanktioner tillämplbara. Förhållandet är detsamma när verksamheten inte ingår bland de miljöfarliga verksamheter, som enligt miljöskyddskungörelsen är förprövnings- eller anmälningskyldiga. Förteckning över de verksamheter som är förprövnings- eller anmälningskyldiga ändras efter hand men man kan tänka sig fall där lagstiftningen inte håller jämna steg med den tekniska eller kemiska utvecklingen på tillverkningsidan. Miljöskyddslagens straffsanktioner kan även sättas ur spel genom att åtal på grund av tidskrävande utredningar inte kan väckas förrän preskriptionstiden (2 år) löpt ut.

Det finns alltså en rad brister i nuvarande miljölagstiftning när det gäller möjligheterna att beivra miljöskadliga handlingar. Bestämmelserna har redan i dag visat sig otillräckliga för att förhindra angrepp mot den yttre miljön genom främst föroreningar av olika slag. Föreskrifter och tillsynsbestämmelser kan svårigen förhindra alla övergrepp. I blickpunkten kommer då de straffbestämmelser som finns i specialförfattningarna. Dessa är i många fall inte heller tillräckligt effektiva i förebyggandet och beivrandet av överträdelser. De utgörs i många fall av blanktstraffbud. Detta medför att alla miljöfarliga åtgärder inte är kriminaliserade. I de flesta fall tar straffbudet inte sikte på allvarliga miljöbrott och beaktar inte heller den ekonomiska vinning som gärningsmannen kan ha kalkylerat med när han begick brottet. En annan svaghet hos dessa straffbestämmelser är säkerligen även att det kan framstå som om hotet om straff endast avser överträdelser av ordnings- eller säkerhetsföreskrifter även om specialförfattningarna innehåller en del generellt straffsanktionerade aktsamhetsregler. De straffsatser som är knutna till brotten framstår även som relativt låga och påföljden har i den alldeles övervägande delen av de fall som prövats av domstol bestämts till låga bötesstraff.

Anledning kan därför finnas att överväga olika möjligheter att höja miljöbrottens straffvärde även om de brottsförebyggande effekterna av straffbestämmelserna ur många aspekter är osäkra. Den faktor som påverkar relationen mellan straffbudet och laglydnaden på detta områ-

de är troligen framför allt den ringa upptäcktsrisken. En höjning av straffsatserna för överträdelse av bestämmelser i de olika miljöförfattningarna kommer med hänsyn till vad som tidigare nämnts om deras begränsade möjligheter att täcka alla straffvärda gärningar inte att medföra några större effekter. Dessutom är det tveksamt om dessa straffbuds placering i mer eller mindre centrala specialförfattningar kan medföra en önskvärd höjning av moralen och därmed öka laglydnaden. Vid övervägande av frågan hur straffvärdet skall höjas måste hänsyn även tas till möjligheten att miljöbrotten i framtiden kommer att bli betydligt allvarigare än de som hittills uppdagats. Om miljöbrott anses allvarliga och klandervärda och inte endast som lindriga och perifera förseelser borde de i stället i första hand bestraffas enligt brottsbalken. Ett straffhot enligt brottsbalken skulle även få den effekten att miljöbrott jämföras med brottskategorier som traditionellt betraktas som förkastliga och klandervärda. Klandervärdheten skulle även framträda genom strängare straffsatser.

Här bör inskjutas att den finska straffrättskommittén i sitt förslag till stomplan till ny strafflag har föreslagit att straffbestämmelser för miljöbrott tas in i strafflagen. Som skäl härtill anför straffrättskommittén (straffrättskommitténs betänkande 1976:72 band 2, Helsingfors 1978, s. 102):

Den industriella och tekniska utvecklingen har i allt större utsträckning producerat ämnen eller föremål som kan skada naturen eller miljön. Samtidigt har man vunnit ökad insikt om att skadandet av naturen och slöseriet med dess resurser kan få ödesdigra följder. Genom att förlägga miljöbrotten till ett enda strafflagskapitel kunde man återspegla de förändrade uppfattningarna och vidare utgöra en sådan lösning en effektivare påminnelse om dessa brotts förkastlighet.

I det följande kommer mot bakgrund av de omtalade bristerna i de nuvarande straffbestämmelserna närmare att diskuteras möjligheter att genom bestämmelser i brottsbalken förhindra allvarliga angrepp mot miljön.

5.2 Kriminalisering i brottsbalken av miljöskadliga gärningar

Som ovan nämnts (avsnitt 2.4) är det möjligt att miljöbrott i enskilda fall kan hota eller skada även andra intressen än själva miljön och därför falla in under olika straffbestämmelser i brottsbalken. Några av miljöspeciallagarna innehåller även subsidiaritetsklausuler som föreskriver att speciallagens straffregel ej är tillämplig om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken (t.ex. 16 § 2 st. lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 21 § lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg).

Någon straffregel som direkt tar sikte på miljöskadliga gärningar finns dock inte i brottsbalken. Gärningsbeskrivningarna i 13 kap. 7—9 §§ innehåller emellertid bl.a. förgiftning av vatten och som skydds-

objekt i 8 § upptas djur och växter. På senare tid har det ifrågasatts om dessa bestämmelser inte skulle kunna tillämpas på miljöbrott. Detta skall ses mot bakgrund av att giftproblemen och utrotningshoten mot växter och djur har uppmärksammats allt mer. Lagrummen har emellertid tillkommit på det gamla bondesamhällets tid. Ändringen år 1948 beträffande skyddsobjekt i brottsbeskrivningen i 8 § har sannolikt varit betingad mera av ekonomiska hänsyn än av naturskyddshänsyn (se 2.4.2). Att det ekonomiska värdet av skyddsobjekten i 8 § är av betydelse, framgår även av att i rekvisiten för grovt brott upptas det förhållandet att egendom av betydande värde utsatts för fara.

Genomgången av fällande domar enligt dessa lagrum visar dock att de i några enstaka fall tillämpats vid miljöbrott. BT Kemi-processen ger emellertid en föraning om vilka bevisvärigheter och krav på tekniska utredningar en ökad tillämpning av dessa lagrum mot miljöbrott skulle medföra. För att lagrummen skall vara tillämpliga krävs att genom gärningen en fara framkallats som ej hotar endast enstaka människor eller föremål utan i stället en mera obestämd och vidsträckt krets av objekt. Faran skall dessutom vara omedelbart överhängande och konkret. Sannolikt torde utsläpp, som inte i och för sig framkallat fara, men som tillsammans med andra utsläpp framkallat denna fara inte falla in under gärningsbeskrivningen. Inte heller torde beteenden som medför fara för mera långsiktiga kumulativa skeenden från samma eller olika källor vara straffbara. Kretsen av skyddsobjekt i lagrummen utgör också en begränsning av möjligheterna att nå miljöbrott med dessa bestämmelser.

Med anledning av stadgandenas ursprung och utformning är det möjligt att de i sin helhet är i behov av en revidering. En sådan översyn omfattas emellertid knappast av översynen av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

Under kartläggningsarbetet har dock uppmärksammats att någon fällande dom enligt 7 § inte finns i materialet. Däremot har 8 och 9 §§ tillämpats, förutom i direkta miljömål, beträffande spridande av smitta och gift bland husdjur. Även 7 § torde kunna vara tillämplig vid exempelvis terroristaktioner med hjälp av gift eller smitta men också beträffande miljöbrott t.ex. genom tillsatser av giftiga ämnen i livsmedel.

De redovisade svårigheterna att tillämpa 7—9 §§ vid miljöbrott gör det sannolikt att dessa straffbud i sin nuvarande lydelse inte i nämnvärd utsträckning avhåller allmänheten från miljöskadliga angrepp. Inte heller torde andra bestämmelser i brottsbalken som i vissa fall kan bli tillämpliga ha någon sådan effekt.

Det finns därför anledning att överväga att i brottsbalken införa en bestämmelse som är särskilt avsedd för miljöfarliga åtgärder. Ett sådant straffstadgande måste med nödvändighet utformas relativt allmänt. Omfattningen och utformningen av en sådan generell bestämmelse är till

stor del beroende av hur långt kartläggning och kontroll kommit av olika gärningars och ämnens effekter på miljön. På flera områden är regleringen ännu långt ifrån fullständig. Exempel på områden som ännu ej tillräckligt reglerats är bullerstörningar. Miljöskyddsutredningens uppdrag omfattar även frågan om åtgärder för att komma till rätta med detta miljöproblem. En kriminalisering i brottsbalken av alla allvarliga miljöskadliga gärningar förutsätter emellertid ett omfattande utredningsarbete. Troligen måste också straffbestämmelserna i specialförfattningarna i flera avseenden anpassas till en mera allmän straffbestämmelse i brottsbalken.

På grund härav har i detta sammanhang tonvikten lagts vid de miljöskadliga angrepp som tidigt uppmärksammats och som för närvarande framstår som de mest miljöhotande, nämligen spridning av kemiska och andra farliga ämnen. Många av dessa farliga ämnen kan säkerligen betraktas som gifter eller åtminstone som vådliga ämnen. Andra ämnen kan i och för sig vara ofarliga men i vissa situationer ändå ha en skadlig effekt. Utsläpp av grundämnen och organiska föreningar kan i vissa fall betraktas som farliga för människor och miljön i övrigt. Forskare har som exempel härpå nämnt tungmetaller som kadmium och kvicksilver. En kriminalisering bör därför avse själva gärningen med hänsynstagande även till andra omständigheter än ämnets giftighet.

Ett begrepp som kommit till användning i den miljörättsliga lagstiftningen är föroreningsbegreppet. Med förorening avses tillförsel av olika ämnen som ändrar mottagarens (recipientens) naturliga sammansättning. När begreppet används i olika författningar till skydd för miljön framgår emellertid av sammanhanget, att det skall vara fråga om ämnen i sådan mängd och tillförseln vara av sådan varaktighet att det medför risk för menlig påverkan på människors hälsa eller trivsel eller på egendom (SOU 1966:65 s. 147). I detta sammanhang bör begreppet få en vidsträckt tolkning. Även andra spridningar och ingrepp i miljön som brukar jämföras med föroreningar bör täckas av föroreningsbegreppet. Upplag och nedgrävningar av farligt avfall i jorden är straffvärda handlingar som bör räknas som föroreningar. Även strålning och spridande av bakterier och virus bör omfattas av föroreningsbegreppet. Andra exempel är uppvärmning och avkylning av vatten.

För att effektivt söka motverka föroreningar av farlig natur bör gärningarna kriminaliseras redan på ett tidigt stadium i händelseförloppet. Tillämpningen av 13 kap. 8 § brottsbalken på miljöfarliga gärningar har inneburit att mycket stränga krav ställts på utredningen om föroreningen i det konkreta fallet framkallat allmän fara för växter eller djur. Under förhållanden där det finns en rad föroreningskällor och där redan tidigare föroreningar skett kan det vara mycket svårt att visa att faran åstadkommit just av den misstänkte förorenaren trots att föroreningen i och för sig varit av miljöskadlig natur.

En sådan snäv kriminaliserad sektor kan inte vara ägnad att motverka miljöfarliga föreningar. Alla uppsåtliga eller vårdslösa föreningar bör vara straffbara under förutsättning att de kan antas få betydande konsekvenser för människor, djur, växter eller miljön i övrigt. Gärningsmannen bör fällas till ansvar även om fullständig teknisk bevisning inte föreligger för föreningens skadlighet. Har sålunda rapporter och vetenskapliga undersökningar påvisat att risken är mycket stor för skadliga verkningar beträffande föreningens innehåll bör ansvar inträda förutsatt att gärningsmannen känt till de faktiska omständigheterna. En sådan ansvarsregel bör ligga i linje med de undersöknings- och anmälningsskrav som i olika specialförfattningar ställs på producenter m.fl. Domstolen har alltså att pröva om det kan antas att föreningen med hänsyn till alla kända omständigheter kan medföra vissa skadliga effekter. Sådana omständigheter är den berörda miljöns tidigare beskaffenhet och känslighet för ytterligare föreningar samt tidigare föreningars innehåll.

En straffutvidning av här föreslagen typ bör kunna godtas om krav ställs på att gärningen skall antas medföra hälsorisker, skador och olägenheter som inte är obetydliga.

Miljöbegreppet finns inte definierat i svensk rätt. Omfattningen av begreppet skiftar mellan olika användningsområden. I detta sammanhang bör med miljö avses människans yttre fysiska omgivning. Även sådana beståndsdelar i näringskedjan som i och för sig är av föga värde men som på lång sikt är viktiga för människan bör skyddas.

Följder av sådana föreningar som kan antas medföra andra betydande olägenheter i miljön kan bli att människors möjligheter till användning av naturen till exempelvis rekreation omintetgjörs eller avsevärt försvåras. En förening, som kan antas medföra de angivna olägenheterna och skadorna, lär i de flesta fall vara omfattande och inte endast snabbt övergående. Exempel kan dock finnas på föreningar som innehåller farliga ämnen i en mindre kvantitet men som i det enskilda fallet har en tröskeleffekt i förhållande till tidigare föreningar.

Föreningar som tillåts av prövningsmyndigheter bör i och för sig inte undantas från ansvarsbestämmelsen. Uppgifter som skulle varit utslagsgivande för uppfattningen om t.ex. kemiska ämnens skadlighet kan ha varit kända enbart av gärningsmannen, som undanhållit prövningsmyndigheten dem. För att undanta gärningar som till följd av andra viktiga skäl anses som nödvändiga trots risken för miljöskador bör emellertid i ansvarsbestämmelsen göras undantag för sådana gärningar som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga. Därmed undantas från ansvar de flesta fall där en administrativ myndighet tidigare gjort en intresseavvägning och funnit föreningen acceptabel med hänsyn till bl.a. verksamhetens eller produktens samhällsnyttighet.

Prövningen kan ha gällt antingen den aktuella föreningen eller en jämförbar sådan. Ett annat exempel som bör kunna falla in under undantagsregeln är föreningar som skett till samma recipient som tidigare mottagit betydligt allvarligare tillåtna föreningar. En intressenkollision kan även vara för handen när föreningar görs i avsikt att hindra miljökatastrofer utan att det ändå föreligger en nödsituation.

Den tänkta straffbestämmelsen kan konstrueras som ett helt nytt brottsbalksbrott eller knyts till någon bestämmelse i 13 kap. 7—9 §§ om allmänfarliga brott. Med hänsyn till begränsningen i detta sammanhang till kriminalisering av föreningar förordas att ett tillägg görs till bestämmelsen om förgöring. Det bör dock betonas att inte heller en sådan lösning ur flera synpunkter är helt tillfredsställande. Det farerekvisit som nu föreslås är annorlunda än de krav på allmän fara som uppställs i 13 kap. i övrigt. Bestämmelserna i 11 och 12 §§ blir med nuvarande gärningsbeskrivningar ej tillämpliga på miljöföreningar. Ur andra synpunkter kan dock miljöbrott sägas vara besläktade med de gärningar som straffbeläggs i 13 kap. De objekt som skyddas i 8—9 §§ tillhör dem som är viktiga ur miljövardssynpunkt. Förutom växter och djur bör emellertid även andra beståndsdelar i miljön som är viktiga för människans fortbestånd och trivsel i möjlig mån skyddas.

Rubriceringen av brott enligt 8 § är förgöring. Med hänsyn till att lagrummet tillämpats i mycket ringa grad kan beteckningen knappast antas vara särskilt känd bland allmänheten. Det torde därför i och för sig inte medföra några större nackdelar att under beteckningen införa även en något annorlunda gärningsbeskrivning. På sikt bör emellertid övervägas att anpassa namnet på brottet till modernare språkbruk med anknytning till miljöskadliga gärningar.

Till följd av hänvisningen i 9 § kommer även föreningar som skett av grov oaktsamhet att straffbeläggas. Brottsbeteckningen i 9 § är vårdslöshet med gift eller smitta. Med hänsyn till att även föreningar av andra ämnen än gift föreslås bli kriminaliserade kan det inte anses lämpligt att låta begreppet stå kvar som namn på sådana gärningar som begås av grov oaktsamhet. Ett annat namn bör väljas för dessa gärningar. Miljöförening är en lämplig brottsbeteckning.

Straffskalorna i 13 kap. brottsbalken är f.n. relativt höga i jämförelse med andra brott. Påföljden för normalfallet av förgöring och spridande av gift eller smitta är böter eller fängelse högst två år. Det bör även vara en lämplig straffsats för ett miljöbrott. Från flera håll har påpekats värdet av en lång preskriptionstid för miljöbrott med hänsyn till svårigheten att upptäcka och spåra dessa gärningar. Enbart detta skäl kan emellertid inte motivera ett högre straffmaximum. Frågan om förhållandet mellan straffvärdet hos förmögenhetsbrott och andra s.k. moderna brott är för övrigt under utredning (Ju 1976:04). Det kan därför finnas skäl att avvakta resultatet därav före eventuella förslag till ändringar i

denna del. Preskriptionstiden uppgår med nuvarande straffsats till fem år. Uppdagas inte föreningen under den tiden torde det för övrigt ofta vara svårt att klargöra om brott begåtts och vem som är gärningsmannen.

Miljöföreningar kan emellertid vara av så farlig art att det kan finnas anledning att tillmäta dem ännu högre straffvärde. Till typfallen av grova brott av förgöring, som har straffskalan fängelse lägst sex månader och högst sex år, bör därför fogas exempel som är speciellt tillämpbara på allvarliga miljöföreningar. Förutom själva gärningens miljöfarlighet bör gärningsmannens överväganden om ekonomisk vinning av föreningen beaktas. Vinningen behöver i och för sig inte vara särskilt betydande. Det är kopplingen mellan den ekonomiska kalkyleringen och den hänsynslöshet gärningsmannen visar mot människors hälsa och miljön som är särskilt klandervärd. Preskriptionstiden för grova brott är så lång som tio år. Genom anpassning av rekvisiten för grova brott till miljöbrott kan därför de allvarligaste miljöbrotten beivras även om lång tid gått sedan de begicks.

I enlighet med det anförda föreslås sammanfattningsvis en kriminalisering i brottsbalken av miljöföreningar genom att förgöringsbrottet även får omfatta sådana gärningar. Dessutom föreslås att exemplen i lagtexten på omständigheter som kan föranleda att brottet betraktas som grovt ändras så att även särskilt klandervärda miljöbrott kommer att betraktas som grova brott. Slutligen föreslås att gärningar som begås av grov oaksamhet kriminaliseras under brottsbeteckningen miljöförening (se förslag till lag om ändring i brottsbalken, bilaga).

I det föregående har framförts tanken på en kriminalisering i brottsbalken av samtliga miljöskadliga gärningar. Det förslag som diskuterats i promemorian har emellertid begränsats till miljöföreningar. Det finns dock anledning att i en mera omfattande översyn ånyo ta upp frågan om ytterligare kriminaliseringar i brottsbalken av miljöbrott. Därmed bör uppmärksamheten särskilt riktas mot det framtida förhållandet mellan strafflagen och specialbestämmelserna. Även frågan om införande av avgiftssystem och företagsböter på miljöskyddsområdet kan i det sammanhanget diskuteras.

5.3 Övrigt

Det förslag som diskuteras i denna promemoria kan medföra vissa konkurrensproblem. Den straffbara föreningen kan i vissa fall även innebära en överträdelse av en straffsanktionerad föreskrift som getts i någon specialförfattning. Kan specialbestämmelsen anses enbart som en ordningsföreskrift, torde den vara att tillämpa i konkurrens med ett föroreningsbrott i brottsbalken. I vissa andra fall är straffbestämmelsen i specialförfattningen subsidiär till brottsbalkens straffbud genom en subsidiaritetsklausul eller på grund av att den enligt statsrättsliga grun-

der försätts ur kraft genom det mera generella stadgandet i brottsbalken.

Beträffande i första hand det culpösa brottet kan emellertid en bestämmelse i en specialförfattning, som stadgar straff för just sådant vållande som kriminaliseras i brottsbalkens straffbud bli exklusivt tillämpligt. Detta kan bli fallet om den föreslagna brottsbalksbestämmelsen införs och miljöskyddsutredningens förslag till ändringar beträffande straffbestämmelsen i miljöskyddslagen antas.

Miljöskyddsutredningen föreslår nämligen att påföljden för överträdelser som f.n. skulle resultera i ett bötesstraff ersätts av en s.k. miljöskyddsavgift. Straffbestämmelsen ändras samtidigt så, att det för ansvar skall krävas uppsåt eller grov oaktsamhet samt att gärningen kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse (avsnitt 4.1). Dessutom föreslår utredningen att straffmaximum höjs till två år.

Miljöskyddsutredningens förslag till ny straffbestämmelse försvårar utan tvivel en modernisering och anpassning till dagens miljöskydd av 13 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken. Med hänsyn till miljöskyddslagens tillämpningsområde finns all anledning att anta, att en straffbar miljöförorening enligt brottsbalken i vissa fall även kan innebära en överträdelse av en föreskrift enligt miljöskyddslagen. Om det anses värdefullt med ett allmänt miljöstadgande i brottsbalken bör därför en straffbestämmelse i miljöskyddslagen konstrueras på det sättet att bestämmelsen antingen kan tillämpas i konkurrens med brottsbalkens straffbud eller att brottsbalkens straffbud får företräde.

De flesta oaktsamma eller uppsåtliga överträdelser av miljöskyddslagen bör i och för sig kunna anses straffvärda även om de inte kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse eller kunnat anses medföra andra menliga konsekvenser för miljön. Det är då möjligt att tillämpa dessa bestämmelser i konkurrens med en föreslagen brottsbalksbestämmelse.

Här skall inte behandlas miljöskyddsutredningens förslag till utformning av ett administrativt sanktionssystem för beivrande av överträdelser av miljöskyddslagens bestämmelser. I och för sig kan emellertid ett avgiftssystem inte anses stå i motsatsställning till den föreslagna kriminaliseringen i brottsbalken av angrepp mot miljön.

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 8 och 9 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap

8 §

Framkallar någon allmän fara för djur eller växter medels gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt, dömes för f ö r g ö r i n g till böter eller fängelse i högst två år.

Framkallar någon allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt, dömes för f ö r g ö r i n g till böter eller fängelse i högst två år. *Detsamma skall gälla den som utan att vara förfallen till ansvar enligt vad förut i detta kapitel är sagt förorenar jord, vatten eller luft om gärningen kan antagas medföra icke obetydliga hälsorisker för människor, skador av icke ringa betydelse på djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön i övrigt. Kan gärning som i andra meningen sägs med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig skall ej dömas till ansvar.*

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada *eller om egendom av betydande värde utsatts för fara.*

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada *eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art.*

9 §

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som i 7 eller 8 § sägs, dömes för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som i 7 eller 8 § sägs, dömes för vårdslöshet med gift eller smittämne eller, om fråga är om gärning som avses i 8 § första stycket andra meningen, för miljöförorenning till böter eller fängelse i högst två år.

Bilaga 2

Dnr 358-80

**PM i anslutning till brottsförebyggande rådets PM (1979:6)
Kriminalisering av föroreningar av miljön, m.m.****1 Inledning**

I december 1978 överlämnade miljöskyddsutredningen delbetänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, som bl.a. innehåller förslag till ändrade straffbestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387). I betänkandet uttalas att det är angeläget att 13 kap. brottsbalken (BrB) snarast kompletteras med en bestämmelse som tillgodoser kravet på skydd för miljön. Under hänvisning till att frågan vid tiden för betänkandets avlämnande uppmärksammades inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) har utredningen (majoriteten) emellertid avstått från att lägga fram något förslag till ändring i BrB.

Som skäl för sin uppfattning att BrB bör kompletteras i angivet hänseende har utredningen bl.a. anført.

Bestämmelserna i BrB anses ha en högre moralbildande effekt än motsvarande bestämmelser inom specialstraffrätten. För vissa särskilt grova otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön finner utredningen nödvändigt att man i kampen mot denna typ av miljöbrottslighet bättre måste utnyttja BrB:s moralbildande effekt. Det bedöms också vara värdefullt att tillvarata de aktuella straffskalornas relativa stränghet, som f.ö. förutom förhållandevis långa åtalspreskriptionstider även medför möjlighet att vid behov ingripa med olika tvångs- och säkringsåtgärder. Behovet att använda sig av BrB i kampen mot miljöbrottsligheten gör sig särskilt starkt gällande när gärningen kan hänföras till ekonomisk brottslighet eller när det avsiktliga eller grovt oaksamma angreppet framstår som särskilt stötande för det allmänna rättsmedvetandet, oavsett om förbud, villkor, föreskrifter osv. finns uppsatta med stöd av ML.

Tre av utredningens ledamöter har anmält avvikande mening och ansett att utredningen hade bort lägga fram förslag till straffbestämmelser i BrB till skydd för miljön (se närmare SOU 1978:80 s. 187—192).

Betänkandet har remissbehandlats och övervägs f.n. inom jordbruksdepartementet. Vid remissbehandlingen har praktiskt taget alla instanser som gått in på frågan anslutit sig till uppfattningen att en bestämmelse om miljöbrott snarast bör föras in i BrB. Till dessa instanser hör BRÅ, som till sitt remissyttrande har fogat promemorian (BRÅ PM 1979:6) Kriminalisering av föroreningar av miljön m.m., upprättad inom ramen för den översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet som pågår inom rådet. I promemorian föreslås i angivet syfte ändringar i bestämmelsen om förgöring i 13 kap 8 § BrB och i bestämmelsen om vårdslöshet med gift eller smittämne i 9 § samma kapitel.

Vid den beredning av den aktuella lagstiftningsfrågan som har ägt rum

inom justitie- och jordbruksdepartementen har den inom BRÅ upprättade promemorian ansetts böra remissbehandlas till underlag för lagstiftningsfrågans fortsatta handläggning. Det har emellertid därvid bedömts som lämpligt att för remissinstansernas granskning komplettera BRÅ:s promemoria med ett lagförslag som bygger på de i promemorian utvecklade principerna men som innebär att ett mera allmänt skydd mot miljöfarlig verksamhet införs i BrB. För detta ändamål har förevarande promemoria upprättats inom justitiedepartementet.

2 Överväganden angående utformningen av straffskyddet

Förslaget i BRÅ-promemorian innebär att bestämmelsen i 13 kap 8 § BrB om förgöring kompletteras med en bestämmelse genom vilken förorening av jord, vatten eller luft straffbeläggs för det fallet att gärningen kan antas medföra inte obetydliga hälsorisker för människor, skador av inte ringa betydelse på djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön i övrigt. Undantag har dock gjorts för gärningar som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga. Vidare föreslås en ändring i 13 kap. 9 § BrB av den innebörden att den som av grov oaktksamhet begår en gärning av det slag som avses med den nya bestämmelsen i 8 § skall dömas till böter eller fängelse i högst två år för miljöförorening.

De i BRÅ-promemorian föreslagna bestämmelserna skulle ge ett straffrättsligt skydd i BrB mot allvarliga kränkningar av miljöskyddssintressen av sådant slag som 1 § första stycket punkterna 1 och 2 miljöskyddslagen tar sikte på. Den miljöfarliga verksamhet som omfattas av dessa punkter är utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattenområde liksom användning av mark, byggnad eller anläggning på ett sätt som annars kan medföra förorening av ett vattenområde (bortsett från byggande i vatten).

Punkt 3 i 1 § första stycket miljöskyddslagen omfattar användning av mark, byggnad eller anläggning på ett sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant. Till den del punkten avser luftförorening får även den en straffrättslig motsvarighet i BrB, om förslaget i BRÅ-promemorian genomförs. Förslaget i promemorian går dessutom utöver miljöskyddslagens tillämpningsområde så till vida som det omfattar även förorening av jord och saknar begränsning till sådana miljöskadliga gärningar som härrör från fast egendom.

Det torde emellertid få anses önskvärt att en ny bestämmelse i BrB mot miljöskadliga gärningar bereder ett allmänt skydd åt samtliga de miljöskyddssintressen som omfattas av miljöskyddslagen och sålunda även tar sikte på störningar genom buller, skakning, ljus eller annat sådant.

Detta resultat uppnås om den i BRÅ-promemorian föreslagna bestämmelsen kompletteras med en föreskrift enligt vilken straffbarheten omfattar även den som förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, ljus eller annat sådant, om olägenheten inte är endast helt tillfällig. Genom den avgränsning av det straffbara området som ligger i att en betydande olägenhet i miljön skall ha vållats klargörs i så fall att endast verkligt avsevärda kränkningar av miljöintresset åsyftas. Klart är sålunda att inte exempelvis varje störning i form av buller i begreppets hygieniska betydelse ("allt icke önskat ljud") kan straffbeläggas (jfr prop. 1969:28 s. 255).

Det kriminaliserade området bör dock begränsas ytterligare genom att det i BRÅ-promemorian föreslagna undantaget från straffbarhet för fall då en gärning med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig görs tillämpligt även på fall då någon vållar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller ljus e.d. Härigenom undantas från straffbarheten bl.a. sådana beteenden som är allmänt vedertagna och accepterade — t.ex. på trafikområdet — liksom fall då en administrativ myndighet har gjort en intresseavvägning och funnit en miljöstörning godtagbar med hänsyn till samhällsnyttan eller av annat skäl. Det sistnämnda gäller dock givetvis inte utan vidare i situationer där felaktiga uppgifter har lämnats till underlag för myndighetens prövning eller där uppgifter som hade bort beaktas vid denna prövning förtigits (jfr BRÅ-promemorian s. 35—36). Vidare bör framhållas att uppfattning om vad som kan anses vara försvarligt fortlöpande torde undergå en förskjutning i takt med den ökade insikten om angelägenheten att förbättra miljöskyddet.

Med de begränsningar i fråga om kriminaliseringen som här har föreslagits synes det inte vare sig nödvändigt eller lämpligt att begränsa straffbarheten till fall då kränkningen av miljöintresset kan hänföras till fast egendom. På samma sätt som den straffbestämmelse som har föreslagits i BRÅ-promemorian bör det nu föreslagna tillägget i stället vara generellt tillämpligt.

Miljöskyddslagen omfattar inte s.k. joniserande strålning, dvs. strålning från radioaktiva ämnen, röntgenstrålning och annan strålning som har likartad biologisk verkan. Orsaken till detta är att den administrativa reglering av verksamhet med sådan strålning som finns i strålskyddslagen (1958:110), atomenergilagen (1956:306) och atomansvarighetslagen (1968:46) har ansetts böra vara exklusivt tillämplig (prop. 1969:28 s. 260). Denna synpunkt gör sig inte gällande när det är fråga om utformningen av den nu aktuella straffbestämmelsen. Med hänsyn till det intresse som föreligger av att en ny straffbestämmelse i BrB får en så generell räckvidd som möjligt synes det inte ändamålsenligt att ta undan vare sig joniserande strålning eller strålning av annat slag från tillämpningsområdet. Om bestämmelsen i enlighet härmed får omfatta strålning

i allmänhet, behöver inte strålning i form av ljus nämnas särskilt. Det finns inte heller anledning att i en allmän bestämmelse i BrB ta in någon motsvarighet till de undantag som i övrigt har gjorts från miljöskyddslagen från denna lags tillämpningsområde (byggande i vatten, dumpning av avfall i vatten, störning i radioapparat och inverkan av elektrisk ström, 1 § miljöskyddslagen).

3 Förslag

Med de kompletteringar till den i BRÅ-promemorian föreslagna bestämmelsen som här har föreslagits blir förgöring inte någon passande brottsbeskrivning. Bestämmelsen bör i stället bilda en egen paragraf, lämpligen med brottsbeteckningen "miljöbrott".

I enlighet härmed föreslås att i BrB införs en ny paragraf, 8 a §. I denna bör till en början i enlighet med förslaget i BRÅ-promemorian anges att den som, utan att vara förfallen till ansvar enligt vad som är sagt förut i kapitlet, förorenar jord, vatten eller luft på ett sätt som kan antas medföra inte obetydliga hälsorisker för människor, skador av inte ringa betydelse på djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön skall dömas till böter eller fängelse i högst två år. Vidare bör föreskrivas att detsamma skall gälla om någon förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, strålning eller annat sådant och olägenheten inte är endast helt tillfällig. Slutligen bör i enlighet med BRÅ-förslaget anges att gärningen inte skall föranleda straffansvar, om den med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig.

Liksom enligt BRÅ-förslaget bör en särskild straffskala föreskrivas för grova fall. När det gäller att ange exempel på sådana fall synes den i 13 kap. 8 § angivna situationen att någon har begått gärningen i uppsåt att skada inte träffa de fall som en sådan straffskala i första hand bör ta sikte på. Lämpligen bör i stället anges att det vid bedömandet om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har varit ägnat att vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farligt art.

I överensstämmelse med förslaget i BRÅ-promemorian bör gärningar som har begåtts av grov oaktsamhet straffbeläggas i 13 kap. 9 §. Straffskalan enligt denna bestämmelse är böter eller fängelse i högst två år. I stället för den i BRÅ-promemorian använda brottsbenämningen miljöförorening föreslås beteckningen vårdslöshet med miljön.

De straffskalor, som här har förordats, innebär att tiden för åtalspre-skription blir 10 år för grovt miljöbrott och 5 år i övrigt (35 kap. 1 § BrB).

Anledning att i 13 kap. 10, 11 eller 12 § göra hänvisning till de nya bestämmelserna torde inte föreligga.

Vad angår förhållandet mellan de här föreslagna bestämmelserna och

straffbestämmelserna i de olika specialförfattningarna på miljöområdet bör följande anföras.

I 45 § miljöskyddslagen i dess nu gällande lydelse finns straffbestämmelser som riktar sig bl.a. mot den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller underlåter att iaktta villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Om någon t.ex. bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen, kan gärningen vara av så allvarlig art att den kan antas medföra betydande olägenhet i miljön. I så fall skall gärningsmannen, om uppsåt har förelegat, dömas endast för miljöbrott enligt den nya 13 kap. 8 a § BrB och inte dessutom enligt 45 § miljöskyddslagen. Detta följer av vanliga principer om lagkonkurrens med hänsyn till att BrB:s regel har den strängaste straffskalan. Har gärningsmannen i det angivna fallet begått brottet av grov oaktsamhet, blir på samma sätt endast bestämmelsen i 13 kap. 9 § BrB om vårdslöshet med miljön tillämplig. Om han däremot har gjort sig skyldig endast till oaktsamhet som inte kan anses grov eller gärningen inte är av så allvarlig beskaffenhet att betydande olägenhet i miljön kan antas ha uppstått, blir endast miljöskyddslagen tillämplig.

På samma sätt gestaltar sig förhållandet mellan de nya bestämmelserna i BrB och övriga specialförfattningar på miljöområdet, t.ex. lagen (1973:325) om hälso- och miljöfarliga varor, lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, naturvårdslagen (1964:822) och strålskyddslagen (1958:110). Dessa lagar innehåller — liksom de övriga författningar som här kan komma i fråga (se BRÅ-promemorian s. 3—4) — straffbestämmelser av i huvudsak samma konstruktion och med samma straffmaximum som miljöskyddslagens nyssnämnda bestämmelser. Om förslaget i förevarande promemoria genomförs, kan det finnas skäl att i lämpligt sammanhang förse straffbestämmelserna i specialförfattningarna med ett förtydligande tillägg av det innehållet att specialförfattningens regel gäller endast i den mån gärningen inte är belagd med straff enligt BrB. Ett sådant tillägg får dock inte någon självständig betydelse.

Såvitt gäller miljöskyddslagen bör emellertid ytterligare uppmärksammas att miljöskyddsutredningen i det inledningsvis omnämnda betänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I har föreslagit vissa ändringar i lagens sanktionssystem. Förslaget innebär att någon straffrättslig påföljd i princip inte skall komma i fråga för överträdelser som i dag skulle ha bestraffats med böter. I stället skall den ansvarige påföras en miljöskyddsavgift, som enligt förslaget skall tas ut så snart man på objektiva grunder kan konstatera att en överträdelse av miljöskyddslagen har skett. Avgiften är avsedd att i praktiken huvudsakligen drabba juridiska personer. Vid sidan av miljöskyddsavgift skall dock även

straffansvar komma i fråga i de allvarligaste fallen. I förslaget har sålunda tagits in ett nytt andra stycke till 45 §. Enligt det nya stycket skall den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till överträdelser som anges i 45 § dömas till ansvar om gärningen skulle ha kunnat innebära en betydande kränkning av ett miljöskyddsintresse. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

Om förslaget i den här promemorian genomförs, finns det inte något utrymme för att i miljöskyddslagen ha en straffbestämmelse för allvarligare fall, eftersom dessa kommer att bestraffas enligt BrB. Däremot medför de nu föreslagna bestämmelserna i BrB givetvis inte något hinder mot ett system med miljöskyddsavgifter.

Beträffande ytterligare två författningar av intresse i sammanhanget finns ett aktuellt förslag till ändring, nämligen lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och lagen (1976:6) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg inom Östersjöområdet. I departementspromemorian (Ds K 1979:8) Åtgärder mot vattenförorening från fartyg föreslås att dessa lagar ersätts av en ny lag om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. I samband härmed föreslås en straffskärpning av den innebörden att straffmaximum för sådant brott mot lagen som innebär att olja eller andra skadliga ämnen olovligt släpps ut i vatten höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år (9 kap. 1 § i förslaget). En föreskrift om företräde för BrB:s bestämmelser när någon av dessa är tillämplig blir då nödvändig för att förebygga risken för osäkerhet i rättstillämpningen. En sådan föreskrift har också tagits in i förslaget.

Genomförs förslaget i denna promemoria torde det, liksom BRÅ-promemorians förslag, få vissa konsekvenser i skadeståndsrättsligt hänseende. Bl.a. får bestämmelsen i 1 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) om skyldighet att ersätta s.k. ren förmögenhetsskada som har vållats genom brottslig gärning ett utvidgat tillämpningsområde såvitt gäller miljöskador som har vållats uppsåtligen eller av grov vårdslöshet. Denna fråga torde komma att belysas närmare när resultat föreligger av det utredningsarbete som bedrivs av miljöskadeutredningen (Ju 1977:08).

Det förslag till ändringar i BrB som här förordas fogas till denna promemoria som *bilaga*.

Bilaga

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken,

dels att 13 kap. 9 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 13 kap. 8 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 a §

Den som utan att vara skyldig till brott som har angetts förut i detta kapitel förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som kan antas medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön, döms för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla den som förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, strålning eller annat sådant om olägenheten inte är endast helt tillfällig. Kan gärningen med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig skall ej dömas till ansvar.

Är brottet grovt skall dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har varit ägnat att vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

9 §

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som i 7 eller 8 § sägs, döms för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som anges i 7 eller 8 §, döms för vårdslöshet med gift eller smitta till böter eller fängelse i högst två år. Den som av grov oaktsamhet begår gärning som anges i 8 a § döms för vårdslöshet med miljö n till samma straff.

Sammanställning av remissyttrandena över Brottsförebyggande rådets promemoria (1979:6) Kriminalisering av föreningar av miljön, m.m. och en i anslutning till denna inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Dnr 358-80)

Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren (RÅ), hovrätten för övre Norrland, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, kammarkollegiet, fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, statens strålskyddsinstitut, sjöfartsverket, generaltullstyrelsen, miljöskyddsutredningen (Jo 1976:06), miljöskadeutredningen (Ju 1978:08), utredningen (K 1979:01) om transport av farligt gods, länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunförbundet, Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning, Svenska hamnförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Riksförbundet för allmän hälsovård, Sveriges fritidsfiskares riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Miljögruppernas riksförbund (MIGRI) och Vattenvärnet.

Remissinstanserna har överlämnat remissyttrandena, RÅ från överåklagaren i Stockholms och Malmö distrikt samt länsåklagarna i Kalmar, Kopparbergs, Malmöhus och Skaraborgs län, socialstyrelsen från länsläkarorganisationen i Norrbottens län, fiskeristyrelsen från fiskeriintendenterna i övre södra, nedre södra och östra distrikten och TCO-S från Svenska polisförbundet. Länsåklagaren i Malmö distrikt har i sin tur överlämnat ett yttrande från åklagarmyndigheten i Landskrona åklagardistrikt.

Remissyttrandena

Justitiekanslern

Det kan inte råda någon tvekan om att vinna erfarenheter — bl.a. genom BT Kemi-fallet — med avsevärd styrka talar för att en allmän bestämmelse om miljöbrott införs i brottsbalken.

Mellan de båda förslagen föreligger ett flertal olikheter, bl.a. med avseende på kriminaliseringens räckvidd och brottsbenämningarna. Jag har vid min genomgång av promemoriorna funnit att det förslag som framläggs i departementets promemoria tveklöst är att föredra framför BRÅ-förslaget. Enligt min mening är departementets förslag väl ägnat läggas till grund för lagstiftning.

Riksåklagaren

Det är ett oavvisligt krav att vi, då våra kunskaper ökar och den tekniska utvecklingen blir allt snabbare, värnar om vår miljö. Om detta torde råda full enighet. Av stor vikt är härvidlag, att det planerade prövnings- och tillsynssystemet blir effektivt men även att sanktionssystemet utformas på ett tillfredsställande sätt.

Den brottslighet som förekommer på området kan befaras öka främst genom framställningen av nya produkter och genom nya framställningsmetoder. Brotten mot vår miljö måste dessutom inte sällan hänföras till den s.k. organiserade och ekonomiska brottsligheten. Miljöskyddsutredningen framförde också som en grundtanke i sitt betänkande Bättre miljöskydd I, att en överträdelse av miljöskyddslagens bestämmelser ej skall kunna framstå som lönande för utövaren av en farlig verksamhet.

Till det i betänkandet föreslagna sanktionssystemet måste emellertid även — vilket utredningen förklarade vara angeläget — komma en ändring och skärpning av aktuella straffbestämmelser, som för de tillämpande myndigheterna kan utgöra rationella och effektiva instrument för bekämpandet av brotten mot vår miljö. Från dessa utgångspunkter är i och för sig förslaget om ändrade straffbestämmelser för sådana brott att hälsa med tillfredsställelse. Jag delar uppfattningen att dessa bestämmelser på grund av brottslighetens art och den moralbildande effekt en sådan placering medför bör ha sin plats i brottsbalken.

Vid min bedömning av förslaget till ändring i brottsbalken utgår jag från det förslag till lagtext som på grundval av brottsförebyggande rådets promemoria och förslag framlagts i justitiedepartementets promemoria.

Den föreslagna benämningen på de brottsliga gärningarna, miljöbrott och vårdslöshet med miljön, finner jag väl överensstämmande med gängse språkbruk och även täcka uppfattningen om den brottsliga gärningens innehåll.

Jag kan i stort ansluta mig till vad som i BRÅ:s promemoria anförts beträffande främst det straffbara området och motiveringarna för dess omfattning. Särskilt vill jag med tillfredsställelse hälsa den föreslagna utvidgningen av detsamma så att för en miljöfarlig gärnings straffbarhet inte som nu krävs konkret fara utan blir tillräckligt att gärningen vid en samlad bedömning kan antas medföra vissa skadliga effekter. Även med den föreslagna utformningen av rekvisiten i 8 a § kan emellertid viss tveksamhet uppkomma om i praktiken konstaterade straffvärda förfaranden blir straffbara enligt bestämmelsen. Ett flertal frågor måste uppställas.

Det under senare år kanske mest uppmärksammade fallet av förorening av mark, det s.k. BT Kemi-målet, har noggrant redovisats i BRÅ:s promemoria. Med den föreslagna lagtexten torde vid en tolkning av rekvisitetet förorena ett förfarande av det slag, varom är fråga i sagda mål, falla utanför ramen för straffbarhet. Jag vill redan här — i likhet med länsåklagaren i Malmöhus län i dennes yttrande — ifrågasätta om ej uttryckligen måste straffbeläggas redan tillförseln av ett förorenande ämne, medel eller föremål till mark, vatten eller luft. Att straffbarhet skulle inträda först om och när ett läckage i en förpackning har uppkommit och en direkt förorening av ifrågavarande element kunnat konstateras är enligt min mening ej tillfredsställande. Själva tillförseln omfattar ett klart uppsåt att nonchalera kravet på ett skydd för miljön för varje risk för farliga följder. De tre reservanterna i miljöskyddsutredningen

har även varit inne på en utformning som direkt utpekar deponeringen som straffbar.

Vidare ställer jag mig frågande inför uttrycket "på ett sätt". En förorening med visst ämne kan medföra allvarliga hälsorisker och skador om den sker i mark eller annat element där en viss föroreningströskel redan är nådd, medan den på annan ort eller plats ej skulle nå upp till straffbar grad av risk eller skada. Uttrycket "på ett sätt" har inte heller närmare kommenterats. Jag vill ifrågasätta om det bör bytas mot en mer täckande beskrivning såsom "(förorenande ämne, medel eller föremål) som ensamt eller tillsammans med annat sådant". Detta skulle även hos utövarerna av en verksamhet framtvinga en skärpt kontroll av utsläpp från en redan befintlig anläggning eller andra fortlöpande åtgärder av förorenande slag som först i förening med andra — nytillkomna — ämnen eller medel blir straffbara.

Lokutionen "som inte är av ringa betydelse" är svårtolkad. Ett kausalsammanhang mellan en förorening och redan sjukdomsdrabbade människors försämrade tillstånd blir ett gränsfall; föroreningar som endast och kanske t.o.m. övergående drabbar t.ex. barn i späda ålder ett annat. Även med hänsyn till att denna reservation i förevarande sammanhang kan framstå som stötande — inte minst för de människor som drabbats — bör den enligt min mening uteslutas. För bagatellartade förfaranden kan åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift komma till användning.

Även uttrycket "kan antas medföra" kan komma att medföra svårigheter. Med den ofullständiga kunskap om t.ex. kemiska ämnens långsiktiga skadlighet som råder kan man utgå från att uppfattningarna om framtida hälsorisker kan komma att gå vitt isär. En av en förorening orsakad cellförändring kan efter åtskilliga år visa sig som en utvecklad cancersjukdom. För de rättstillämpande myndigheterna kan det sålunda komma att erbjuda betydande svårigheter att — som anförs i BRÅ-promemorian — avgöra om i det aktuella fallet risken för föroreningens skadliga verkningar är "mycket stor".

"Betydande olägenhet" och "helt tillfällig" bör inte vålla några svårigheter vid bedömningen av det särskilda fallet.

Bestämelsen avslutas med en reservation som medför ansvarsfrihet för en gärning som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig. Uttrycket är ett exempel på en modern lagstiftningsmetod som gör det möjligt dels att bygga en bedömning av en gärning på de i det särskilda fallet föreliggande omständigheterna, dels att anpassa en bedömning efter de förskjutningar som i samband med bl.a. utveckling och ökade kunskaper kontinuerligt äger rum i uppfattningen om en gärnings straffvärde. Jag vill därför inte motsätta mig den föreslagna ansvarsfrihetsregeln men utgår från att bedömningen av föreliggande eller påstådda intressekollisioner sker med restriktivitet. I detta sammanhang vill jag påpeka att enligt min mening lagföringen av brott mot miljön inte bör vara beroende av angivelse eller tillstånd från berörd myndighet. Ej heller bör för åtal uppställas någon diskretionär prövningsregel.

Beträffande de i förslaget uppställda kriterierna för grovt brott samt det föreslagna tillägget till 9 § har jag intet att erinra.

Jag biträder justitiedepartementets uppfattning att användningen parallellt av miljöskyddslagens och brottsbalkens bestämmelser ej torde erbjuda några svårigheter utan följa vanliga principer om lagkonkurrens. De ändrade straffbestämmelserna bör ej heller medföra någon

förändrad syn på det föreslagna systemet med miljöskyddsavgifter.

Vad slutligen beträffar tidpunkten för den brottsliga gärningen och därav följande beräkning av preskriptionstid vill jag — om denna inte klart kommer att framgå av lagtexten eller på annat sätt — ifrågasätta nödvändigheten av ett införande i 35 kap. 4 § brottsbalken av en särskild preskriptionsregel. En tillförsel av förorenande ämne kan ha skett så långt före upptäckten att preskription i och för sig redan inträtt och möjlighet bör därför finnas för annan beräkning av preskriptionstiden.

Sammanfattningsvis vill jag anföra att den föreslagna straffbestämmelsen med dess allmänna utformning torde komma att erbjuda svårigheter vid den praktiska tillämpningen på ett i sig besvärligt område med från varandra vitt skilda förfaranden. Det synes mig önskvärt att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet i möjligaste mån preciserar vad som skall omfattas av bestämmelserna och om detta ej anses kunna ske genom straffbestämmelsernas utformning dessa i varje fall förses med utförliga och klagrande motiv.

Överåklagaren i Stockholms distrikt

Såsom framhållits i BRÅ-promemorian kan de nuvarande straffbestämmelserna i 13 kap. brottsbalken endast i mycket begränsad utsträckning tillämpas på miljöbrott. Anledningen härtill är främst de höga krav på bevisning om effekten som dessa uppställer. Det är i dagens situation angeläget att miljöbrott bekämpas med kraft. De föreslagna nya straffbestämmelserna ger ökade möjligheter därtill, varför jag tillstyrker förslagen. Det kan finnas anledning att i detta lagstiftningssammanhang också överväga särskilda ekonomiska sanktioner vid miljöbrott t.ex. i form av företagsböter.

Överåklagaren i Malmö distrikt

I allt väsentligt kan jag ansluta mig till de synpunkter som utvecklats i BRÅ:s och justitiedepartementets promemorior.

Ett väsentligt faktum, som påpekas i BRÅ:s promemoria, är att de olika specialförfattningar vilka rör åtgärder som påverkar miljön lätt uppfattas som ordningsföreskrifter och att tillräckligt allvar följaktligen ej alltid knyts till straffsanktionerna. Ett bevis för att även domstolarna kan tänkas påverkas i denna riktning är de påfallande låga påföljder, som regelmässigt utdöms vid aktuella brott.

Som utvecklats i BRÅ:s promemoria utgör den industriella utvecklingen, de ökade kunskaperna om skadliga ämnen samt den ökade insikten om behov av ett större skydd för miljön ett skäl att se över och förstärka lagskyddet för denna. Som likaledes utvecklats bör det vara en strävan att samla kontrollverksamheten till så få effektiva kontrollorgan som möjligt. Med hänsyn till miljöbrottens komplexitet och dess vitt skilda typer — vilket återspeglas i det påtagligt stora antalet specialförfattningar — kan kontroll av lagarnas efterlevnad dock uppenbarligen ej samlas till en enda myndighet. Denna splittring av lagstiftning och kontrollmyndigheter synes påkalla någon form av samlad strafflagstiftning. Nuvarande bestämmelser i 3 kapitlet och 13 kapitlet brottsbalken är erfarenhetsmässigt svåra att tillämpa vid flertalet typiska miljöbrott. I de föreliggande promemoriorna har väl underbyggda skäl anförts för att i brottsbalken intaga nya särskilda straffbestämmelser för vissa mil-

jöbrott. Denna lösning skulle innebära ett mera allmänt straffskydd vid miljöbrott och bättre framhålla lagstiftarens allvarliga syn på sådana brott. I många fall kan också vinnas att man kan undvika att lagföring och utredning försvåras på grund av spridd och svårtillgänglig lagstiftning eller beroende av olika kontroll- och beslutsfunktioner vid andra myndigheter.

Vid ett införande av straffbestämmelser beträffande miljöbrott i brottsbalken är det angeläget att skapa en tydlig gräns i förhållande till speciallagstiftningen. Detta har beaktats vid utformningen av lagförslaget i justitiedepartementets promemoria. Endast uppsåtliga eller grovt oaktsamma brott bestraffas medan oaktsamma gärningar kan falla in under speciallagstiftningen. En begränsning ligger även i rekvisitet "betydande olägenhet" varigenom endast avsevärda kränkningar av miljöintresset straffbelägges. Slutligen begränsas också straffbarheten så att denna ej omfattar fall där åtgärden kan anses försvarlig. Dessa fall torde särskilt kunna bli sådana där myndigheter och kontrollorgan lämnat vissa tillstånd eller där den ansvarige haft anledning tro att myndighet tillåtit åtgärden. Genom de nämnda bestämmelserna synes en tämligen klar gräns kunna sättas mot speciallagstiftningen. Som framhålles i departementets promemoria bör därtill övervägas om ej i de olika speciallagarna bör intagas förtydligandet att speciallagstiftningens straffbestämmelser skall äga tillämpning endast i den mån gärningen ej är belagd med straff i brottsbalken.

Straffmaximum i de föreslagna bestämmelserna ligger tämligen högt. Det kan å ena sidan konstateras att de därigenom korresponderar med bestämmelserna i 13 kapitlet 8 § och 9 § brottsbalken. Å andra sidan kan dock med tanke på den domstolspraxis som hittills föreligger vara tveksamt om behov föreligger av en så vid straffskala. I de föreliggande promemoriorna framhålls att man i framtiden har att räkna med såväl allvarligare miljöbrott som större möjligheter att upptäcka dessa. Om denna utveckling kommer att äga rum är väl i och för sig osäkert. Vid en samlad bedömning härvidlag finner jag, om än med viss tvekan, att förslagen kan godtagas även vad avser straffskalan.

Vad slutligen angår preskriptionstiden för brott mot de föreslagna bestämmelserna har av en minoritet i den s.k. miljöskyddsutredningen framlagts förslag till särskilt förlängd preskriptionstid vid miljöbrott efter förebild från skattebrottslagen. Med hänsyn till de generella svårigheter att upptäcka och utreda miljöbrott anser jag att en sådan förlängd preskriptionstid allvarligt bör övervägas.

Utöver vad sålunda utvecklats har jag inget ytterligare att anföra i anledning av föreliggande promemorior.

Länsåklagarmyndigheten i Kalmar län

De nu gällande ansvarsreglerna på miljöbrottsområdet är inte ändamålsenliga. Det råder nog ingen tvekan om att effektivare ansvarsbestämmelser, som kan fånga in flertalet typer av miljöbrott, är påkallade. Det är också nödvändigt — med hänsyn till samhällsutvecklingen, den tekniska utvecklingen etc. — att bestämmelserna ges en generell utformning.

Jag delar alltså de uppfattningar som kommer till uttryck både i Brottsförebyggande rådets promemoria och i departementspromemorian, att ett allmänt utformat straffbud skall tillskapas. Om straffbudet skall ges status av brottsbalksbrott eller utgöra en specialstraffrättslig

regel har inte så stor betydelse. Den moralbildningseffekt, som man eftersträvar åstadkommes säkerligen mer av lagregelns tillämpning än av dess redaktionella placering. Det finns inget att erinra mot att bestämmelsen utformas som ett brottsbalksbrott.

Den lydelse som lagförslaget ges i departementspromemorian framstår som den mest ändamålsenliga. Likaså är brottsbenämningen "miljöbrott" bättre än "förgöring". En ännu bättre benämning anser jag vara "framkallande av miljöfara" och jag ifrågasätter om inte lagregeln bäst formuleras, "Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet . . . två år . . .".

Med hänsyn till straffbudets generella karaktär kan ifrågasättas om inte den åtalsregeln skall gälla att åtal får väckas först efter anmälan eller angivelse av naturvårdsverket. Härigenom kommer frågan om en i och för sig skadlig miljöhandlings eventuella försvarlighet tidigt under bedömning.

Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län

Införandet av ett särskilt straffstadgande för det uppsåtliga miljöbrottet i brottsbalken tillstyrkes. Möjligen innebär inordnandet av stadgandet under gruppen allmänfarliga brott en avvikelse från brottsbalkens systematik.

Mot utformningen av det i promemorian föreslagna straffstadgandet i 8 a § anser jag att åtskilliga invändningar kan resas. Stadgandet innehåller alltför många kautschukbetonade formuleringar för att bli läsbart för allmänheten och hanterbart för de rättsvårdande myndigheterna. Särskilt med tanke på polisens bristfälliga resurser är det angeläget att vid utformningen av straffstadganden besinna att dessa måste göras "operativa". Kraven på förundersökningarna måste vara realistiska.

Enligt förslaget straffas bl.a. den som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som kan antas medföra sådana hälsorisker för människor som inte är av ringa betydelse. Jag vill hävda att häri ligger en motsägelse, som troligen de flesta människor inte godtar. Inga hälsorisker för människor lär vara av ringa betydelse. Förbehållet "som inte är av ringa betydelse" bör tas bort, åtminstone i relation till människor.

När det gäller djur och växter förutsätter förslaget att föroreningen av mark, vatten och luft skall kunna antas medföra sådana skador, som inte är av ringa betydelse. Detta innebär enligt ordalydelsen att åklagaren skall kunna visa en ganska abstrakt fara för inträdet av mer konkret angivna skador. Dessa skador, som sålunda i praktiken oftast inte inträffat, skall anges så pass konkret att det kan påstås att de inte är av ringa betydelse. I praktiken kan det bli en komplicerad dubbel farebedömning som försvårar utredningarna. Härtill kommer att miljöbrotten berör förhållanden, som är ofullständigt utforskade av vetenskapen. Enligt min mening bör reservationen "som inte är av ringa betydelse" tas bort, om inte stadgandet till stor del skall bli ett slag i luften. För de ringa brotten finns bötesstraffet och möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift.

Förslaget innehåller också straff för den som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som kan antas medföra "annan betydande olägenhet i miljön". Uttrycket "annan betydande olägenhet" är enligt min mening ur rättssäkerhetssynpunkt alltför obestämt för att läggas till grund för en kriminalisering. Ur utredningssynpunkt är begreppet "annan betydande olägenhet i miljön" inte särskilt hanterbart.

I fortsättningen upptar förslaget straff för "den som förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, strålning eller annat sådant och olägenheten inte är endast rent tillfällig". Paragrafen är i denna del utformad som ett rent effektdelikt. Lämpligheten häri kan diskuteras. Jag har svårt att se varför miljöförstöringar av den i andra stycket upptagna typen inte kan jämföras med dem i första stycket. Paragrafens första och andra stycke bör i nu aktuellt hänseende sammanföras.

Mot uttrycket "annat sådant" kan invändas att det är alltför flytande. Uttrycket förutsätter för övrigt att det skall vara en olägenhet som på något sätt kan jämföras med "buller, skakning och strålning", allt ganska disparata företeelser. Jag ställer mig vidare frågande till förbehållet att olägenheten inte får vara helt tillfällig. Också denna kvantitativa bedömning kan befarsas medföra svårigheter. Det är också svårt att förstå att en tillfällig "olägenhet" skall godtas oberoende av inträffade skador eller risker härför.

Förslaget upptar i sista punkten liksom i BRÅ-förslaget en bestämmelse om straffrihet om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig. Härigenom avses att uppnå en ytterligare begränsning av det kriminaliserade området i bl.a. fall av intressekollision, som antagligen är ganska talrika i fall av miljöbrott. Jag anser att denna lagstiftningsteknik är olämplig. Är gärningen allmänt sett försvarlig finns möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse. En annan möjlighet, som jag anser vara lämpligare för att ernå önskade avgränsningar är att åtal endast behöver väckas, då det är påkallat ur allmän synpunkt. Härigenom kan dessutom en del andra oklara förbehåll i den föreslagna lagtexten rensas ut.

Under åberopande av vad ovan anförts anser jag mig inte kunna tillstyrka förslaget såvitt avser normalfallet av miljöbrottet. Detta omdöme gäller också det i huvudsak likalydande BRÅ-förslaget.

I övrigt får jag tillstyrka departementsförslagets utformning av det grova miljöbrottet och det culpösa brottet. Rubriceringen vårdslöshet med miljön kan dock ifrågasättas men lär få godtas i brist på någon lämpligare benämning.

Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län

Som åklagare i den s.k. BT-Kemi-affären och några andra miljö mål har jag väl kunnat konstatera svårigheterna att beivra miljöskadliga gärningar. Med tillfredsställelse hälsar jag därför alla förslag att bota bristerna och anpassa lagstiftningen till vad verkligheten kräver.

De skäl för att i brottsbalken införa bestämmelser till skydd för angrepp mot den yttre miljön som tidigare anförts av miljöskyddsutredningen och ytterligare utvecklats i de båda nu framlagda promemoriorna delar jag helt. Av den allmänna debatten under senare år framgår dessutom att gärningar av den åsyftade karaktären uppfattas som särskilt farliga och klandervärda. Att straffstadgande till skydd för miljön införs i brottsbalken och, med hänsyn till balkens disposition, där placeras i dess 13 kapitel, anser jag därför väl grundat.

När det sedan gäller att taga ställning till hur det handlande som bör kriminaliseras skall avgränsas och preciseras, visar sig genast de svårigheter som ligger i begreppet miljöskadliga gärningar. I promemoriorna har svårigheterna, om än i ganska svepande ordalag, belysts och har

även presenterats två konkreta förslag till lagtext. — Beträffande de framlagda förslagen vilka i sak är ganska överensstämmande, vill jag först framhålla att jag ser det inom departementet upprättade som det lagtekniskt och språkligt bättre. Då departementsförslaget på goda grunder även omfattar gärningar som innebär olägenheter genom buller, skakning, strålning och liknande, har jag tagit det till min utgångspunkt.

I lagförslaget har som förutsättning för ansvar upptagits dels ett uppsätligt eller grovt oaktsamt handlande — *förorenande* av mark, vatten eller luft — dels att handlandet skett på sådant *sätt* att det kan *antas medföra inte ringa hälsorisker* för människor eller *skador* på djur och växter eller också *annan betydande olägenhet* i miljön. Som straffritt har undantagits sådant handlande som med hänsyn till omständigheterna anses försvarligt.

Den åsyftade innebörden av rekvisiten kommenteras främst i BRÅ-promemorian. Där framhålles emellertid också vad som enligt min uppfattning måste vara huvudsyftet med den påkallade kriminaliseringen, nämligen att motverka spridning av kemiska och andra ämnen med i sig och i förening med annat kanske ännu inte kända verkningar. Som jag ser det är det själva spridandet av främmande ämnen som är förkastligt inte minst därför att konsekvenserna ännu inte kan överblickas. Med detta synsätt leder lagförslaget inte till ett önskvärt resultat. Särskilt vill jag då peka på de tolknings- och bevisvärigheter som ligger i de använda, av mig ovan understrukna "nyckelorden".

Att med förorening avses tillförsel av olika ämnen som ändrar mottagarens (recipientens) naturliga sammansättning får anses vedertaget. Likaså synes strålning, spridande av bakterier och virus samt uppvärmning och avkylning av vatten kunna innefattas av begreppet. Men betyder inte uttrycket förorening att mottagarens sammansättning tidigare varit opåverkad? Hur skall i så fall bedömas en tillförsel till en redan tidigare "nedsmutsad" mottagare?

Detta bedömningsproblem förs i förslaget över till en fråga om tillförseln av det främmande ämnet med hänsyn till alla kända omständigheter skall antas medföra hälsorisker, skador och olägenheter. Härigenom uppkommer samma tekniska bevisstema och olägenheter som den nuvarande lagen innebär. Från oanade tröskeleffekter som på sikt kan förändra hela det ekologiska systemet bortses helt. Man flyttar sig från en tolkningsfråga till en lika svår.

Jag anser att det är själva handlandet att tillföra främmande ämnen som är straffvärt och bör kriminaliseras. Med främmande ämnen avser jag självfallet sådana som i sig kan antas medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet. Effekten av tillförseln bör emellertid inte ha betydelse för annat än bedömningen av handlandets svårhetsgrad. En godtagbar begränsning av det kriminaliserade området bör kunna nås genom det i förslaget angivna undantaget för gärningar som med hänsyn till omständigheterna måste anses försvarliga. För berörda myndigheter och enskilda uppkommer även här problem, men dessa torde inte vara mera svårlösta än sådana frågor som exempelvis bedömningen av invändningar om nöd eller nödvärn.

Som jag tidigare angivit reser jag inte någon invändning mot departementsförslaget, såvitt det gäller olägenheter i miljön genom buller, skakning, strålning och annat sådant. Begreppet miljön lär i sammanhanget vara klart.

Mot de föreslagna straffsatserna har jag inte heller något att anföra. Till vad som skall känneteckna grova brott och förskylla fängelse upp till sex år kan möjligen som exempel tillfogas om brottet inneburit betydande ekonomisk vinning för gärningsmannen.

Vad gäller brottsbeteckningarna förefaller det för oaktsamhetsbrotten föreslagna vårdslöshet med miljön lämpligt och att föredra framför miljöförorening. Av beteckningarna för de uppsåtliga gärningarna synes emellertid inte vare sig miljöbrott eller förgöring adekvat. Mot uttrycket miljöbrott, som i förstone verkar kort och slagkraftigt, har jag den invändningen att det mera syftar på brott mot miljövårdslagen. Vid de ytterligare överväganden jag anser nödvändiga innan kriminalisering i berörda hänseenden fastläggs kanske ett än mer passande uttryck kan komma fram.

Distriktsåklagaren i Landskrona

— — —

Det är uppenbart att miljöskyddsutredningen har rätt när den uttalar att "De ifrågavarande reglerna har emellertid visat sig vara alltför otidsenliga och trubbiga för att komma till någon större användning i praktiken".

Denna invändning kan uppenbarligen inte riktas mot det av reservanterna framförda förslaget "olaga giftdeponering", som straffbelägger varje olovligt nedläggande i marken av gift eller smittämne, där den olovliga giftdeponeringen inte kan anses som ringa.

Enligt min uppfattning visar BT Kemi-fallet tydligt på behovet av ett straffstadgande av ungefär den utformning, som första och sista styckena i reservanternas förslag upptar. Det är ett i sig så straffvärt förfarande att olovligen i marken nedlägga gift eller smittämne att det är rimligt att förfarandet är generell straffsanktionerat, om det inte skett i mycket blygsam omfattning. Även om de omedelbara riskerna för människor, djur, växter eller miljö skulle på grund av omständigheterna kunna anses utomordentligt små, så föreligger de dock där i ett längre tidsperspektiv. Riskerna må vara försumbara i decennier, men de finns där, och samhället har ett ansvar även in i tider och förhållanden vi idag inte kan överblicka. Inte heller den ekonomiska aspekten får försummas — saneringen av BT Kemis fabriksområde kommer att uppgå till mycket ansevärda summor. Det är orimligt om lagstiftningen skulle acceptera förfaranden som kan få konsekvenser av den dimensionen; med acceptera menar jag då även det läge som råder när förfarandet är förbjudet i princip men reglerna är så villkorade och svårtolkade att beviskraven gör en lagföring praktiskt omöjlig eller mycket svår.

Brottsförebyggande rådet är säkert ute i vällovt syfte med tillägget till förgöringsstadgandet: "Detsamma skall gälla den som utan att vara förfallen till ansvar enligt vad förut i detta kapitel är sagt förorena jord, vatten eller luft om gärningen kan antagas medföra icke obetydliga hälsorisker för människor, skador av icke ringa betydelse på djur eller växter eller annan betydande olägenhet i miljön i övrigt. Kan gärning som i andra meningens sägs med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig skall ej dömas till ansvar." Men i den praktiska tillämpningen måste polis, åklagare och domstol med denna formulering taga ställning till om flera villkor är uppfyllda. Hur skall man förstå "icke obetydliga hälsorisker för människor" etc? Är villkoret uppfyllt om giftet är nedlagt

i tät lera och ej anses kunna ställa till skador förrän det i en oviss framtid blivit uppgrävt och exponerat? Är villkoret uppfyllt om giftet är inneslutet i behållare, som först måste avsiktligt eller oavsiktligt öppnas? När är hälsoriskerna obetydliga? Omgivningen och den misstänkte har säkert olika uppfattningar på de här punkterna i åtskilliga tänkbara fall, och det torde knappast möta svårigheter att finna sakkunniga med olika uppfattningar.

Liknande invändningar låter sig göra när det gäller formuleringen "betydande olägenhet i miljön i övrigt" och det måste konstateras att Brottsförebyggande rådet inte ger mycket vägledning när det gäller tolkningen. På sid 00 anför man "Miljöbegreppet finns inte definierat i svensk rätt. Omfattningen av begreppet skiftar mellan olika användningsområden. I detta sammanhang bör med miljö avses människans yttre fysiska omgivning. Även sådana beståndsdelar i näringskedjan som i och för sig är av föga värde men som på lång sikt är viktiga för människan bör skyddas.

Följder av sådana föroreningar som kan antas medföra andra betydande olägenheter i miljön kan bli att människors möjligheter till användning av naturen till exempelvis rekreation ointetgörs eller avsevärt försvåras. En förorening, som kan antas medföra de angivna olägenheterna och skadorna, lär i de flesta fall vara omfattande och inte endast snabbt övergående. Exempel kan dock finnas på föroreningar som innehåller farliga ämnen i en mindre kvantitet men som i det enskilda fallet har en tröskeleffekt i förhållande till tidigare föroreningar." Detta ger uppenbarligen ingen ledning i de flesta typfall. Inte ens om lagen kräver omedelbar negativ verkan på miljön eller om en framtida trolig eller möjlig inverkan är tillräcklig anges här. Detta är trots allt enligt min bedömning ett av de väsentliga tolkningsproblemen.

Ej heller undantaget för straffbestämmelsen "Kan gärning... med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig..." få uttömmande definiering i Brottsförebyggande rådets kommentarer. Härom sägs endast "Därmed undantas från ansvar de flesta fall där en administrativ myndighet tidigare gjort en intresseavvägning och funnit föroreningen acceptabel med hänsyn till bl.a. verksamhetens eller produktens samhällsnyttighet. Prövningen kan ha gällt antingen den aktuella föroreningen eller en jämförbar sådan. Ett annat exempel som bör kunna falla in under undantagsregeln är föroreningar som skett till samma recipient som tidigare mottagit betydligt allvarligare tillåtna föroreningar. En intressekollision kan även vara för handen när föroreningar görs i avsikt att hindra miljökatastrofer utan att det ändå föreligger en nödsituation."

Detta kan knappast vara rimliga avgränsningar. Gärningsmannen skulle kunna bli straffri om han sedermera erfarit att verksamheten var farligare än han och myndigheterna antagit när tillstånd lämnades — ett ämne som ansetts harmlöst har exempelvis funnits vara kraftigt cancerogent. Han skulle t.o.m. bli straffri om recipienten — den mottagande marken, vattendraget eller luften — redan förut var kraftigt nedsmutsad genom betydligt allvarligare tillåtna föroreningar. Det här skulle avsevärt försvåra åtal i BT Kemi-fallet, där både marken och ån var svårt nedsmutsade av föroreningar, som bolaget hade koncession att göra. Resonemanget bortser både från den nyss berörda tröskeleffekten, och från det självklara faktum att när det gäller gift- och kemikaliespridning leder ökade kvantiteter generellt till ökade risker och allvarligare skador

även om tillskottet är litet. Härtill kommer att ett antal recipienter i landet redan är så förorenade av tillåtna utsläpp i stora mängder att det skulle bli praktiskt taget omöjligt att lagföra den som arbetar olagligt i en liten skala. Öresund t.ex. mottager stora, f.n. tillåtna, kemikalieutsläpp från Boliden i Helsingborg och Supra i Landskrona. Därför är det naturligtvis inte rimligt om en person, som åtagit sig att destruera liknande kemikalier i stället skulle få straffritt tipa dem i Sundet.

Min uppfattning är således att lagförslagen i Brottsförebyggande rådets promemoria är svårtolkade, alltför begränsade och utomordentligt besvärliga att tillämpa i praktiken. I BT Kemi-fallet hade processen knappast förenklats av de föreslagna stadgandena, och även i åtskilliga andra situationer medför förslagen stora tillämpningsproblem. Det är dock klart att i åter andra typfall skulle förslagen kunna medföra fördelar. En ny lagstiftning bör emellertid ej begränsas till de föreslagna stadgandena utan en komplettering bör ske så att man åtminstone kommer åt den art av mot samhället och omgivningen illojal verksamhet som ledningen för BT Kemi utövade genom markdeponeringarna av växtgift i tunnor och kalkmassor. Annars har lagändringen faktiskt inte lyckats fånga in den typ av gärning, som enligt tilläggsdirektiven skulle beaktas — och som även den allmänna rättsuppfattningen i landet praktiskt taget enhälligt krävt kriminaliserad.

Justitiedepartementets promemoria faller i allt väsentligt tillbaka på Brottsförebyggande rådets förslag. Namnändringen från förgöring till miljöbrott ger visserligen en behändigare och slagkraftigare rubricering men innebär samtidigt att ordets användning begränsas till en viss typ av brott i stället för att utgöra en sammanfattande beteckning på åtskillig kriminalitet inom miljöområdet. Det går säkert att finna en lika bra rubricering, som inte berövar oss ordet miljöbrott som en sammanfattande benämning på brotten mot miljön.

Departementspromemorian kriminaliserar också buller, skakning, strålning i vissa straffvärda fall, och det är självfallet välkommet med denna utvidgning av ansvarsområdet.

Vad gäller villkoren innehåller departementsförslaget i allt väsentligt samma i min bedömning tveksamma och svårtolkade inskränkningar som Brottsförebyggande rådets förslag. Formuleringarna "sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse", "annan betydande olägenhet i miljön" och "Kan gärningen med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig ..." återkommer med i huvudsak samma text och därmed väsentligen samma tolknings- och tillämpningsproblem.

När det gäller den administrativa myndighetens prövning tillägger departementet uttryckligen: "Det sistnämnda gäller dock givetvis inte utan vidare i alla situationer där felaktiga uppgifter har lämnats till underlag för myndighetens prövning eller där uppgifter som hade bort beaktas vid denna prövning förtigits." Det är ett förtydligande av vad också Brottsförebyggande rådet menat, men det täcker ej heller situationen där gärningsmannen sedermera blir klar över farligheten. Sedan uttalar departementet "Vidare bör framhållas att uppfattning om vad som kan anses vara försvarligt fortlöpande torde undergå en förskjutning i takt med den ökade insikten om angelägenheten att förbättra miljöskyddet". Denna formulering torde inte precis främja förutsebarheten av den framtida rättstillämpningen.

Min uppfattning är således att de framlagda förslagen inte skulle lösa

de rättstillämpade myndigheternas problem i aktuella avseenden. Helst borde därför lagförslagen göras om förutsättningslöst, men jag är väl medveten om att detta skulle taga avsevärd tid, och det är uppenbarligen angeläget att lagstiftningsfrågan blir löst så snabbt som möjligt. En utväg är uppenbarligen att acceptera lagförslagen med de tolknings- och tillämpningsproblem de erbjuder, under förutsättning att de kompletteras med ett stadgande, som klart kriminaliserar ett av de mera straffvärda typfallen, nämligen den olagliga giftdeponeringen i mark. Detta kan lämpligast ske genom att reservanternas i miljöskyddsutredningen förslag om Lex BT Kemi görs till lag såvitt gäller första och tredje stycket. Stadgandet skulle då få denna lydelse: "Har någon, utan att vara förfallen till ansvar enligt vad förut i detta kapitel är sagt, i marken olovligen nedlagt gift eller smittämne, dömes för olaga giftdeponering till böter eller fängelse i högst två år." "Skulle den olaga giftdeponeringen vara att anse som ringa, må ej dömas till ansvar." Denna kompletterande straffbestämmelse skulle kunna införas som en paragraf 8 b efter den av departementet föreslagna 8 a.

Om man i stället väljer att formulera ett stadgande, som bättre än i rådets och departementets promemorior täcker även annan giftspridning finns flera vägar att gå. En är att begagna sig av utredningsreservanternas förslag såvitt gäller alla tre styckena i den av dem föreslagna paragrafen. En annan är att utarbeta ett helt nytt förslag. Länsåklagare Lennart Eliasson har i något sammanhang förordat texten: "Den som utan att vara skyldig till brott, som har angetts förut i detta kapitel i icke ringa omfattning förorenar mark, vatten eller luft utan tillstånd eller med överskridande av villkor för sådant tillstånd straffas för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år." Även detta stadgande förefaller mig lättare att tillämpa i praxis än det i Brottsförebyggande rådets och Justitiedepartementets promemorior. Sammanfattningsvis får jag alltså uttala att den praktiska tillämpningen av förslagen i promemoriorna synes mig erbjuda svårigheter fullt jämförliga med dem som uppstår på grund av nu gällande brottsbalkstext. Då lagstiftningsförslagen dock uppenbarligen täcker — kriminaliserar — ett större område än gällande lagstiftning och det förefaller mig påkallat med en snar lagstiftningsåtgärd, vill jag emellertid ogärna helt avstyrka dem. Det förefaller mig om de skulle komma till användning dock synnerligen angeläget att de från början kompletteras med ett särskilt, mera villkorsfritt, straffstadgande för den typsituation, som var föremål för domstolsbehandling i det ursprungliga BT Kemi-målet, nämligen olaga nedgrävning av giftämnen i större mängder. Detta kan lämpligen ske genom ett tillägg i lagtexten av en särskild paragraf med det innehåll, som anges i första och tredje styckena i den Lex BT Kemi som reservanternas i miljöskyddsutredningen föreslagit i sitt särskilda yttrande.

Länsåklagarmyndigheten i Skaraborgs län

Såväl inom BRÅ som justitiedepartementet vill man höja miljöbrottens straffvärde genom att införa straffbestämmelserna för sådana brott i brottsbalken. Uppfattningen att brottsbalkens bestämmelser har högre moralbildande effekt än bestämmelserna inom specialstraffrätten grundas möjligen på någon statistisk utredning. Eljest tycker man att en speciell miljöskyddslagstiftning likaväl som exempelvis valutalagstift-

ningen och varusmuggningslagen skall kunna skapa respekt för sina bestämmelser oberoende av brottsbalken. Om straffbestämmelser för miljöbrott skall tagas in i brottsbalken borde de avse samtliga miljöskadliga gärningar. De nu föreslagna ändringarna har ju karaktär av ett provisorium.

Om det anses betydelsefullt att nu införa straffbestämmelser för miljöbrott i brottsbalken är justitiedepartementets förslag om en ny 8 a § att föredra framför BRÅ:s utvidgning av 8 §. Departementets förslag ger paragrafen en större räckvidd och en bättre brottsrubricering. Däremot är BRÅ:s beteckning "miljöförening" i 9 § bättre än departementets "vårdslöshet med miljön".

Båda förslagen innehåller en begränsning av ansvaret med hänsyn till gärningens försvarlighet. Det finns väl anledning att ifrågasätta om icke obetydliga hälsorisker för människor, skador av icke ringa betydelse på djur och växter eller annan betydande olägenhet i miljön någonsin kan anses försvarliga. Formuleringen verkar som en eftergift mot tekniken på bekostnad av andra värden. I varje fall bör en sådan bestämmelse motiveras med uttömmande exempel på avsedda intressekollisioner.

Ytterligare kan man framhålla en viss fara i att alltför starkt betona kopplingen till ekonomisk vinning som skäl att bedöma ett miljöbrott allvarigare än eljest. Hänsynslöshet mot vår hälsa och den miljö vi skall vistas i är tillräckligt klandervärt i sig oavsett bakomvarande motiv.

Viktigare än lagtekniska åtgärder är att ge tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att dels förebygga och uppdaga miljöbrott, dels ock lämna teknisk och vetenskaplig hjälp vid polisutredningar om dessa brott.

En annan väsentlig fråga att bearbeta är fördelningen av ansvaret för miljöförstörande gärningar.

Slutligen är det nödvändigt att domstolarna utdömer straff som står i proportion till brottens betydelse. De låga straff som nu ges bidrar inte till att ingjuta respekt hos allmänheten för miljöskyddsbestämmelserna.

En snabb och ändamålsenlig lösning av problemen kring bevisvärigheterna och ansvarsfördelningen samt en hårdare attityd från domstolarna skulle göra kampen mot miljöbrottsligheten meningsfull för åklagarna och ge allmänheten insikt om straffvärdet av dessa brott. Nuvarande svårigheter att framgångsrikt kunna beivra exempelvis oljeutsläpp vid kusterna skapar misstro mot samhällets vilja och förmåga att beivra dessa företeelser.

Hovrätten för övre Norrland

Hovrätten delar BRÅ:s uppfattning om att de straffbestämmelser som finns inom miljölagstiftningen är bristfälliga och att de inte kan anses tillräckligt effektivt motverka miljöbrott. Hovrätten biträder därför förslaget att i den allmänna strafflagen kriminalisera miljöfarliga gärningar.

I fråga om den närmare utformningen av straffskyddet ansluter sig hovrätten till den av justitiedepartementet uttalade meningen att den nya bestämmelsen i brottsbalken mot miljöskadliga gärningar bör bereda ett allmänt skydd åt samtliga de miljöskyddsintressen som omfattas av miljöskyddslagen. Detta innebär således att även störningar genom buller, skakningar, ljus eller annat sådant kommer att omfattas av den nya

bestämmelsen. Såsom föreslagits bör vidare straffbarheten inte begränsas till fall då kränkningar av miljöintresset kan hänföras till fast egendom utan gälla generellt.

Det farerekvisit som nu föreslås enligt den nya bestämmelsen är annorlunda än de krav på allmän fara som uppställs i 13 kap. brottsbalken i övrigt och således även i förhållande till det nu gällande brottet förgöring. Den av justitiedepartementet valda lösningen att låta den nya bestämmelsen bilda en egen paragraf synes därför såväl från systematisk synpunkt som i övrigt vara att föredra. Hovrätten biträder därvid de föreslagna brottsbeteckningarna i 13 kap. 8 a och 9 §§ och har ingen erinran mot bestämmelsernas utformning i övrigt. Möjligen kan man dock tillägga att första meningen i den föreslagna 8 a § i 13 kap. brottsbalken enligt hovrättens mening inte är särskilt lätt att läsa. Denna del av paragrafen bör ses över så att den får en tydligare och mera lättillgänglig utformning.

Vad beträffar förhållandet mellan de föreslagna nya bestämmelserna i brottsbalken och de olika specialförfattningarna på miljöområdet är det enligt hovrättens mening angeläget att straffbestämmelserna i dessa specialförfattningar förtydligas genom ett tillägg av det innehållet att specialförfattningens regel gäller endast i den mån gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

Hovrätten instämmer slutligen i de synpunkter som BRÅ och justitiedepartementet har anfört angående miljöskyddsutredningens förslag till straffbestämmelse och system med miljöskyddsavgifter.

Rikspolisstyrelsen

Det är enligt rikspolisstyrelsens uppfattning angeläget att åtgärder vidtas för att effektivisera bekämpningen av miljöfarlig verksamhet. Ett genomförande av de förslag som redovisas i rubricerade promemorior skulle innebära ett bättre skydd för miljön och medföra större möjligheter att beivra miljöfarlig verksamhet. Det kommer dock att ställa högre krav på resurser för bekämpning av miljöbrotten.

I remissvaret till betänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, framhöll styrelsen beträffande konkurrensen mellan påföljdsbestämmelser i brottsbalken och miljöskyddslagen, att det kunde ifrågasättas om inte samtliga påföljder för miljöbrott borde återfinnas i miljöskyddslagen. Ett sådant förfaringssätt torde ligga väl i linje med konkurrensen mellan bestämmelser i brottsbalken och annan speciallagstiftning. Såsom exempel härpå kan nämnas skattebrott (skattebedrägeri m.m.) i skattebrottslagen.

Detta är i princip fortfarande rikspolisstyrelsens uppfattning. Styrelsen vill dock inte motsätta sig att bestämmelsen tas in i brottsbalken, framför allt på grund av den generella utformning 13 kap 8 a § erhållit. Det är vidare tillfredsställande att en speciell straffskala förordas beträffande de grova brotten.

Socialstyrelsen

Med hänsyn till de allvarliga brott som kan förekomma mot miljöskyddslagstiftningens bestämmelser till skydd för vår yttre miljö anser socialstyrelsen att skärpta straffbestämmelser för miljöbrotten erfordras.

Det kan dock inte vara meningsfullt att skapa straffbestämmelser som enbart berör en del av miljöskyddslagen.

Socialstyrelsen tillstyrker därför det i justitiedepartementets promemoria framförda förslaget om en allmän straffbestämmelse för samtliga de områden som omfattas av miljöskyddslagen. Eftersom förslaget är allmänt hållet kommer det dock bli svårt att dra gränserna mellan vad som är tillåtet och vad som är straffbart. En mera preciserad gärningsbeskrivning hade varit önskvärd.

I miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:80) "Bättre miljöskydd I" föreslås att den straffrättsliga påföljden i princip ska utbytas mot miljöskyddsavgifter, dock med undantag av de allra allvarligaste fallen av brott mot miljöskyddslagen. Socialstyrelsen anser i likhet med justitiedepartementet att behov av straffbestämmelser i miljöskyddslagen för allvarliga miljöbrott knappast finns om departementets promemoria om ändringar av brottsbalken genomföres.

Länsläkarorganisationen i Norrbottens län

Länsläkarorganisationen delar till fullo såväl de synpunkter i fråga om behovet av skärpning av straffsatserna vid begångna svårare överträdelser av lagreglerna till skydd för den yttre miljön liksom synpunkterna rörande behovet av en förlängning av preskriptionstiden vid vissa typer av miljöbrottslig verksamhet eller hantering. Länsläkarorganisationen vill därför förordna att socialstyrelsen tillstyrker att den föreslagna lagändringen i brottsbalken kommer till stånd på det sätt som förordas i det överarbetade förslaget som upprättats inom justitiedepartementet och som fogats som bilaga till departementspromemorian.

Kammarkollegiet

I sitt remissyttrande 1978-12-21 rörande miljöskyddsutredningens betänkande har kammarkollegiet framfört vissa betänkligheter mot miljöskyddsutredningens regelsystem för miljöskyddsavgifter. Kollegiet vidhåller vad kollegiet därvid anför.

Det genom justitiedepartementets promemoria framlagda lagförslaget föranleder i övrigt inga erinringar med hänsyn till de intressen som kammarkollegiet har att företräda. Antecknas bör dock att den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 11 § brottsbalken om lindrigare straff för den som frivilligt avvärjer en av honom framkallad fara kommer att efter sin ordalydelse omfatta även promemorians tillägg till 13 kap. 9 § brottsbalken om vårdslöshet med miljön. Varför man enligt promemorian funnit sig sakna anledning att i vart fall i 13 kap. 11 § brottsbalken hänvisa till den nya 8 a § om miljöbrott verkar något svårförståeligt.

Fiskeristyrelsen

Vid skadliga störningar i miljön — främst vattenmiljön — märks skadorna ofta först på fisket. Störningarna på fisket kan få effekter antingen omedelbart, exempelvis genom uppsåtliga eller av slarv orsakade utsläpp, eller genom långtidsverkan av ett enstaka ämne eller av flera ämnen tillsammans.

En skärpt syn från samhällets sida på miljöskyddet som kommer till

uttryck i lagstiftningen kan förmodas ge en bättre preventiv effekt än vad nuvarande regler i miljöskyddslagen visat sig ha. Genom de nu föreslagna höjda straffsatserna utökas också preskriptionstiderna, vilket med tanke på skadornas långtidseffekter måste anses starkt påkallat. För att den skärpta lagstiftningen ska få avsedd verkan är det dock av vitalt intresse att samhällets tillsynsmöjligheter samtidigt stärks.

Fiskeristyrelsen anser att det framlagda lagändringsförslaget bör vara väl ägnat att förbättra miljöskyddet i allmänhet. Det bör därmed också kunna medföra avsevärd nytta för fisket.

Fiskeristyrelsen tillstyrker förslaget.

Fiskeriintendenten i övre södra distriktet

Fiskeriintendenten anser att miljövardslagstiftningen ej tillgodoser de krav på miljön, som vuxit fram under det senaste decenniet. Den är uppdelad på en rad olika lagar och fungerar oftast som mer eller mindre blankettförbud. En kriminalisering i brottsbalken av miljöskadliga gärningar är därför ett steg i rätt riktning. Vetskapen om skärpta bestämmelser kan förhoppningsvis förebygga vissa miljöbrott, dessutom kan man förvänta sig att tiden mellan en miljöförstöring och dess åtgärd minskas.

Fiskeriintendenten stöder de förslag som anförts i justitiedepartementets promemoria, att införa en ny paragraf, 13 kap. 8 a § samt omskrivning av dess 9 §. Inskriften i Sveriges Rikes Lag kommer, om så sker, miljöbrotten att jämföras med övriga brottsliga handlingar. En presumtiv förbättring av miljön är då att vänta.

Fiskeriintendenten i nedre södra distriktet

Som framgår av BRÅ:s sammanställning är det mycket få förseelser för brott mot miljöskyddslagen som det avkunnats några domar i. Detta beror inte på att det skulle vara få som bryter mot lagstiftningen utan mer på svårigheten att upptäcka och än mer svårigheten att kunna bevisa att brott föreläggat.

Ett införande av bestämmelser om miljöbrott i brottsbalken tillstyrkes. Det är möjligt att detta får större preventiv verkan än om bestämmelser endast finns i speciallagstiftningen. Det fordras då också att straffsatserna blir tillräckligt avskräckande.

Som antytts inledningsvis torde dock denna förändring i sig vara av liten betydelse om det ej ges resurser för att bevaka att lagen följs och resurser för att utreda misstänkta brott. Det kan föreligga stora svårigheter att i t.ex. ett vattendrag binda ett enskilt företag bland många andra vid en upptäckt skadegörelse av vattenmiljön. Samtidigt som lagstiftningen skärps måste alltså även tillsynsmyndigheternas och polisens resurser förstärkas.

Med hänsyn till att vissa effekter kan bli märkbara först efter lång tid är det viktigt med lång preskriptionstid.

Fiskeriintendenten i östra distriktet

I brottsförebyggande rådets promemoria redovisas en sammanställning över den miljöbrottslighet som är känd genom fällande domar eller strafförelägganden. Sammanställningen visar, att endast en ringa del av

miljöbrottsligheten verkligen kommer till tillsynsmyndigheternas kännedom.

Med hänsyn härtill är det framför allt viktigt att kontrollen skärps över efterlevnaden av miljöskyddslagen och närstående lagar och författningar. En förbättrad tillsyn kräver emellertid ökade resurser för tillsynsmyndigheterna, vilket torde vara svårt att tillskapa för närvarande.

Först i andra hand kommer frågan om hur miljöbrotten skall bestraffas. Dock finns ingen erinran från fiskesynpunkt mot skärpning av straffbestämmelserna, under förutsättning att detta ökar respekten för miljöskyddslagstiftningen.

Lantbruksstyrelsen

Lantbruksstyrelsen delar uppfattningen att det behövs en allmän regel om straffansvar för föroreningar m.m. i miljön. Styrelsen biträder också tanken att regeln, bl.a. i moraltbildande syfte, tas in i brottsbalken.

En mera allmän straffregel skulle beröra stora delar av samhället och särskilt skulle den kunna få konsekvenser för näringslivet. Frågans omfattning och betydelse gör att lagstiftningen bör föregås av en mera allsidig och grundlig utredning än den som nu skett genom de båda promemoriorna. Lantbruksstyrelsen förordar därför att frågan övervägs ytterligare innan ett konkret lagförslag läggs fram.

Rent allmänt inrymmer förslaget vissa tveksamheter. Promemorian från BRÅ säger t.ex. att begreppet förorening bör "få en vidsträckt tolkning" och att straff bör kunna inträda "även om fullständig teknisk bevisning inte föreligger för föroreningens skadlighet". I straffrättsliga sammanhang ställs stora krav på stringens i uttryckssätt och återhållsamhet i tolkningar. I de föreslagna lagtexterna förekommer också flera ord och uttryck som kan leda till tolkningssvårigheter. Ett sådant ord är "miljö" som enligt promemorian från BRÅ skall avse "människans yttre fysiska omgivning". En strafflagstiftning med så vaga konturer innebär risker och bör undvikas. Enligt lantbruksstyrelsens mening måste därför regleringen bygga på stramare och mera konkreta ordval och uttryckssätt.

Det nu framlagda förslaget berör i hög grad lantbruket. Mark, vatten och luft påverkas genom t.ex. användning av gödsel och bekämpningsmedel samt utsläpp. Åtgärderna kan direkt eller indirekt innebära hälsorisker för människor eller leda till skador på djur eller växter. En del åtgärder kan föra med sig andra olägenheter i miljön. Utformningen och tillämpningen av en straffbestämmelse i ämnet har alltså stor betydelse för lantbruket.

Förslaget innebär att man skall kunna straffa den som under vissa förutsättningar *förorenar* mark, vatten etc. Begreppet förorening har nu en vedertagen innebörd i miljölagstiftningen men skulle, som nämnts, i straffbestämmelsen ges en vidsträckt tolkning. I sak torde det vara riktigt att straffbelägga också sådant som faller utanför det nuvarande begreppet (t.ex. nedgrävning av farligt avfall) men det synes nödvändigt att då ange detta mera preciserat i stället för att, utan någon definition, ge ett invariant begrepp en ny och vidare innebörd.

Begreppet förorena är också i övrigt diffust. Från lantbrukets synpunkt bör det t.ex. inte komma ifråga att som förorening beteckna hantering av naturprodukter, t.ex. spridning av naturlig gödsel, även om

detta i anslutning till bostadsområden kan uppfattas som en betydande olägenhet i miljön.

För att föroreningen skall vara straffbar skall enligt förslaget fordras att den *kan antas medföra viss hälsorisk eller skada*. Villkoret att föroreningen "kan antas" medföra "hälsorisker" för människor torde innebära att det för straffbarhet skulle räcka med enbart en riskmöjlighet, vilket är ett lågt krav på sannolikhet. Också i övrigt synes beviskravet vara lägre än vad som annars gäller för straffbarhet. Även om det är önskvärt att kunna stoppa en verksamhet som man med visst fog tror är farlig, bör detta inte utan vidare ske genom straffbestämmelser. Det bör alltså inte komma ifråga att straffa en lantbrukare som t.ex. använder tillåtna bekämpningsmedel i föreskrivna doser fastän man på vetenskapligt håll anser sig ha påvisat risker med medlet. En aktuell fråga av samma slag är handelsgödselns effekt på vattentäkter och vattendrag. En beprövad metod får alltså inte leda till straffansvar förrän metoden bevisats vara miljöfarlig. Har det klarlagts att metoden typiskt sett är riskabel för människor, djur, växter etc. och är detta känt, bjuder det inte emot att straffa den som håller fast vid metoden. En något strängare bedömning kan godtas när det gäller användningen av mera obeprövade metoder.

I första hand — innan man tar till straffhotet — bör frågor om eventuella risker m.m. lösas genom att berörda preparat dras in eller säljs med strängare föreskrifter för användningen. Detta förfarande blir särskilt aktuellt när det gäller besprutning. I fråga om medel m.m. som inte är registrerade bör inte heller straff förekomma förrän en på något sätt officiell reaktion skett mot användningen av medlet eller metoden. Under alla omständigheter måste fordras att straff får utdömas bara när den handlande kunnat förutse straffbarheten.

Miljöbegreppet anges — som tidigare nämnts — omfatta "människans yttre fysiska omgivning". Detta synes innebära att t.ex. arbetsmiljön och grannelagsrätten (även i hyreshus) omfattas av bestämmelsen. Lantbruksstyrelsen ifrågasätter om detta är meningen. I denna del finns konkurrerande regler och det bör i vart fall klarläggas hur konfliktsituationer skall lösas.

Inte alla miljöföreningar skall kunna leda till ansvar. En mycket viktig faktor som enligt förslaget skall leda till strafffrihet är om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses *försvarlig*. Därigenom undantas enligt promemorian från BRÅ de flesta fall där en administrativ myndighet tidigare gjort en intresseavvägning och funnit föroreningen acceptabel.

Myndigheternas normer och prövningen av miljöaspekterna kan komma in i många sammanhang. Från lantbrukets verksamhetsfält kan hänvisas till naturvårdsverkets riktlinjer (1976:16) för miljöskyddande åtgärder vid animalieproduktion. Drivs en verksamhet enligt dessa anvisningar bör det inte komma ifråga att utdöma straff. I samband med stödgivning enligt förordningen (1978:250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering skall lantbruksnämnd beakta att den åtgärd stödet gäller skall vara "lämplig från allmän synpunkt" (9 §). Detta innebär bl.a. att nämnden skall ta hänsyn till miljökraven. Denna fråga behandlas närmare i lantbruksstyrelsens anvisningar till förordningen (Allmänna råd 1978:1 s. 107—109). Också en sådan myndighetsprövning bör vara tillräcklig för strafffrihet.

Däremot kan frågan om prövningens omfattning i andra fall vara

diskutabel, särskilt när det gäller kommunernas planer. Om det i en översiktlig plan anges att marken är avsedd att användas för jordbruksändamål är knappast därigenom alla driftinriktningar eller miljöstörningar godtagna. En oförändrad markanvändning i form av ett traditionellt lantbruk måste emellertid rimligen kunna drivas oavsett om det finns någon plan eller inte.

Frågan om en åtgärd är försvarlig eller inte kan besvaras olika beroende på om åtgärden förekommer i näringsverksamhet eller på annat sätt. Det bör alltså gälla strängare begränsningar för besprutning m.m. för den vanliga villaägaren eller sommartorparen än i en handelsträdgård med yrkesskicklig hantering.

Statens naturvårdsverk

Som statens naturvårdsverk tidigare i olika sammanhang gett uttryck för är det angeläget att påföljderna för överträdelser av bestämmelser på miljövårdsområdet blir så utformade att de verkligen får preventiv effekt. Bl.a. bör ekonomiska sanktioner i nya former prövas på grundval av miljökostnadsutredningens och miljöskyddsutredningens förslag (SOU 1978:43 och 1978:80) och förslaget om s.k. företagsböter (Ds Ju 1979:10). Vid sidan härav är det högst önskvärt att brottsbalken (BrB) kompletteras med bestämmelser som ger uttryck för samhällets starka ogillande av gärningar som innebär otillbörliga angrepp riktade mot den yttre miljön. Naturvårdsverket tillstyrker därför att 13 kap. BrB kompletteras med nya brottstyper som är konstruerade i huvudsak enligt justitiedepartementets (Ju:s) PM.

De föreslagna bestämmelserna är allmänt hållna. Detta får ses mot bakgrund av bl.a. önskemålet att göra tillämpningen av dem beroende av hur långt kartläggning och kontroll kommit när det gäller olika gärningars och ämnens effekter på miljön. För att bestämmelserna om nya BrB-brott på miljövårdsområdet skall få eftersträvad effekt får de dock inte vara alltför obestämda. Risk finns annars att rättstillämpningen kommer att kännetecknas av osäkerhet och överdriven försiktighet av samma slag som vid den hittillsvarande tillämpningen av straffbestämmelser på miljövårdsområdet.

Eftersom det med hänsyn till miljöfrågornas art ändå knappast är möjligt att undvika rekvisit av ganska obestämd natur hade det varit önskvärt med en mera ingående redovisning av övervägandena bakom dem. Därvid hade det varit av värde att få en belysning av hur de föreslagna bestämmelserna kan tänkas bli tillämpade på aktuella föroreningsituationer som t.ex. bilavgasutsläppen och destruktionen av kadmiumhaltiga produkter. De remitterade promemoriorna innehåller endast på några punkter överväganden av sådan art. Verket har för sin del inte möjlighet att nu göra en bredare genomgång beträffande den möjliga eller sannolika tillämpningen av bestämmelserna i olika fall utan inskränker sig i det följande till vissa ändringsförslag och andra påpekanden som förefaller särskilt motiverade.

1. Miljöolägenheter orsakas f.n. i inte oväsentlig utsträckning av företag som driver sin verksamhet helt i överensstämmelse med enligt miljöskyddslagen (ML) meddelat tillstånd eller undantag från skyldigheten att söka tillstånd eller efter anmälan av verksamheten till länsstyrelsen

enligt denna lag. Interesseavvägningen enligt 5 § ML ger nämligen många gånger till resultat att vissa olägenheter måste godtas.

Det kan synas otillfredsställande att brottsbeskrivningen i den föreslagna 8 a § inte direkt behandlar frågan om strafffrihet för sådana fall. Motiveringen i Ju:s PM ("liksom fall då en administrativ myndighet har gjort en interesseavvägning och funnit en miljöstörning godtagbar med hänsyn till samhällsnyttan eller av annat skäl") avspeglar inte heller det nuvarande prövningsförfarandet enligt ML särskilt tydligt.

Naturvårdsverket kan dock godta att strafffrihet i fall av förevarande slag får grundas på att gärningen anses "försvarlig", bl.a. eftersom tillståndsfall härvid — som anförts i Ju:s PM — inte utan vidare skall vara undantagna från straffpåföljd om sökanden lämnat felaktiga uppgifter eller förtigit uppgifter som hade bort beaktas vid prövningen.

2. ML är enligt 1 § första stycket 2 och 3, tillämplig på vissa förfaranden som *kan* medföra förorening eller störning av vissa slag. Den som åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats enligt ML kan enligt 45 § första stycket 3. vidare dömas till ansvar om åsidosättandet innebär att "allmän eller enskild rätt *kan* kränkas". För beskrivning av sannolikheten för att en förorenande handling skall medföra en viss oförmånlig effekt har i den föreslagna nya 8 a § i 13 kap. BrB valts uttrycket *kan antas* medföra. . . Det förefaller oklart om här har åsyftats en annan sannolikhetsnivå än den som anges i de nyss angivna bestämmelserna i ML. För att ge uttryck för sådan risk för en oförmånlig effekt som bör anses tillräcklig för att lagrummet skall bli tillämpligt synes ML:s uttryck "*kan* medföra" böra användas också i den nya bestämmelsen i BrB.

I detta sammanhang får naturvårdsverket också fästa uppmärksamheten på att uttrycket "kan medföra" bl.a. bör täcka sådana fall där ett utsläpp kan framkalla en ofördelaktig effekt enligt 8 a § först tillsammans med andra pågående utsläpp, som i och för sig kan vara ganska harmlösa.

3. Enligt den föreslagna 8 a § blir en förorening som kan antas (se dock ovan p. 1 om utbyte av "kan antas" mot "kan") medföra hälsorisker eller skador på djur eller växter straffbar om risken eller olägenheten "inte är av ringa betydelse". Förorening som kan orsaka "annan olägenhet i miljön" blir emellertid straffbar först om olägenheten är "betydande". Som exempel på "annan olägenhet i miljön" kan nämnas förändringar i biotopen som kan vara till olägenhet från t.ex. landskapsbilds- eller rekreationssynpunkt (t.ex. i form av väsentligt ökad vassväxt i en sjö) och fysisk-mekanisk påverkan på miljön genom kvalificerad nersmutsning (t.ex. till följd av oljeutsläpp m.m.). Olägenheter av sådan art är enligt naturvårdsverkets mening ofta minst lika allvarliga som skador på djur eller växter. Verket kan därför inte finna tillräckliga skäl för att i fråga om "annan olägenhet i miljön" använda annat kvalifikationskrav än i fråga om hälsorisker eller skador på djur eller växter, d.v.s. "som inte är av ringa betydelse".

Det berörda uttrycket "olägenhet i miljön" motiverar ett påpekande om att uttrycket i fråga får — i överensstämmelse med normalt språkbruk på miljövårdsområdet — anses innefatta olägenheter bl.a. för människor, inklusive hälsorisker.

4. Enligt Ju:s PM finns det inte något utrymme för att i ML ha en straffbestämmelse för allvarigare fall, eftersom dessa kommer att bestraffas enligt BrB. PM:s förslag i det nu aktuella avseendet innebär sålunda att det av miljöskyddsutredningen föreslagna andra stycket i 45 § ML borde utgå, varvid ML inte skulle innehålla några som helst bestämmelser om ansvar i form av fängelse eller böter. Såvitt gäller åsidosättande av villkor (45 § första stycket 3. ML) förefaller detta rimligt. Emellertid finns det många gånger skäl att se allvarligt på ett brott av typen åsidosättande av provningsskyldighet (45 § första stycket 2.), oavsett om det medför sådana risker eller olägenheter som behandlas i den föreslagna 8 a § i 13 kap. BrB. En viss moralbildande effekt följer redan av att en regel överhuvudtaget är förenad med straffsanktion. Även om de i Ju:s PM föreslagna nya bestämmelserna införs i BrB bör därför enligt SNV:s mening en straffbestämmelse alltså finnas i ML för fall av åsidosättande av provningsskyldighet. Överträdelse av vissa av regeringen eller av koncessionsnämnden för miljöskydd meddelade förbud (45 § första stycket 1. ML) synes också alltså böra kunna föranleda straff enligt ML. Om ett brott mot provningsskyldighet eller förbud någon gång skulle vara av sådan art att även någon av de föreslagna nya bestämmelserna i BrB skulle vara tillämpliga, bör gärningen dock enligt vanliga principer om lagkonkurrens bedömas endast enligt BrB (varjämte även i detta fall avgift enligt ML bör utgå, se punkt 5 nedan). Ett tillägg i ML om att bestämmelserna om straffansvar vid brott mot denna lag gäller endast i den mån gärningen inte är belagd med straff enligt BrB kan dock vara motiverat (jfr s. 7 Ju:s PM).

5. Enligt miljöskyddsutredningens förslag skall avgift enligt ML kunna utgå för en överträdelse även om den är så allvarig att straff ådöms enligt lagen (i dess lydelse enligt utredningens förslag). Naturvårdsverket vill framhålla att i linje härmed avgift enligt ML bör kunna utgå även vid sidan av straff enligt de föreslagna nya paragraferna i 13 kap. BrB. Annars skulle det egendomliga läget inträda att det företag inom vilket en förseelse begås inte skulle behöva betala för de verkligt grova förfaranden som bestraffas enligt BrB utan bara vid åsidosättande av ML, även om dessa överträdelser kan ha föranlett väsentligt mindre skada eller olägenhet (jfr Ds Ju 1979:10 "Företagsböter" s. 38 och 50).

6. Ju:s PM innefattar bl.a. förslag till en särskild brottstyp för gärningar som begås av grov oaktsamhet. Som brottsbenämning föreslås "vårdslöshet med miljön". "Miljön" skulle härvid språkligt sett behandlas på samma sätt som "gift eller smitta" som nämns tidigare i den aktuella paragrafen (13 kap 9 § BrB). Detta synes ej tillfredsställande. Naturvårdsverket föreslår därför att en annan brottsbenämning om möjligt väljs.

7. Som tidigare berörts rymmer de föreslagna nya bestämmelserna åtskilliga ganska vaga rekvisit, t.ex. "som inte är av ringa betydelse", "betydande" och "försvarlig", vilka alla kan vålla svårigheter vid rättstillämpningen. Såvitt gäller "försvarlighets"-rekvisitet kan här också nämnas de särskilda problem som kommer att aktualiseras vid eventuell tillämpning på industriföretag som drivs utan provning enligt ML sedan tiden före ML:s tillkomst. Det torde få ankomma på miljövårdsmyndig-

heterna att i rimlig utsträckning biträda åklagare och domstolar med bedömningar i tveksamma rättstillämpningsfrågor av här berörda slag.

8. Naturvårdsverket vill avslutningsvis understryka att det självfallet är angeläget att brott som begås på miljövårdsområdet leder till rättslig påföljd. Bevissvårigheter, bl.a. i fråga om de subjektiva rekvisiten i ansvarsbestämmelserna, torde dock på samma sätt som hittills i avsevärd mån komma att begränsa antalet fall som leder till åtal och fällande dom. Även om ansvarsbestämmelserna på miljövårdsområdet skärps i olika avseenden, kvarstår bl.a. med hänsyn härtill kraven på effektiva ekonomiska sanktioner som kan riktas mot företag såsom juridiska personer och som inte kräver utredning vare sig om vilka enskilda personer inom företagen som har att bära ansvaret för eventuella överträdelser eller om dessa personers subjektiva inställning till överträdelserna i fråga. Ett sådant sanktionssystem bör kunna bli ett betydelsefullt komplement till straffbestämmelserna och i väsentlig mån medverka till en minskning av antalet överträdelser på miljövårdsområdet.

Koncessionsnämnden för miljöskydd

Koncessionsnämnden ansluter sig i allt väsentligt till de överväganden som framförs i promemoriorna för en ändring av brottsbalkens straffbestämmelser i föreslagen riktning. Övervägande skäl talar enligt nämndens mening för att vid en sådan ändring ge ifrågavarande straffbestämmelser i huvudsak den omfattning och utförning, som framgår av departementspromemorians förslag. Nämnden har ej heller något att invända mot att brottsbalkens straffbestämmelser kommer att på föreslaget sätt bli tillämpliga på miljöstörningar som på olika sätt är undantagna från miljöskyddslagens tillämpningsområde.

I 8 a § första stycket sista meningen anges fall när en annars straffbar gärning skall vara fri från ansvar. Enligt förslaget skall vid avgörandet därav beaktas om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig. Från straffbarhet skall, enligt vad som uttalas i departementspromemorian, undantas bl.a. fall då en administrativ myndighet har gjort en intresseavvägning och funnit en miljöstörning godtagbar med hänsyn till samhällsnyttan eller av annat skäl. Koncessionsnämnden vill understryka vikten av att det av förarbetena till den nya lagstiftningen klart framgår att strafffrihet föreligger när administrativ myndighet lämnat tillstånd eller annat förordnande och de därvid föreskrivna villkoren följts. Endast om det föreligger särskilda skäl av det slag som angivits i departementspromemorian bör i dessa fall straff kunna ifrågakomma.

Beträffande den i departementspromemorian föreslagna lydelsen av 8 a och 9 §§ vill koncessionsnämnden i övrigt endast anföra följande. Nämnden ifrågasätter om inte visst tillägg till andra stycket i 8 a § bör göras. Nämnden har i sitt yttrande över miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:80) "Bättre miljöskydd" (se *bilaga*) anfört att straffmaximum i 45 § miljöskyddslagen bör höjas från ett till två års fängelse bl.a. för att möjlighet skall ges till verkligt kännbara straff för grova överträdelser som ingår i en systematisk brottslighet av vinningstyp. För att framhålla det förkastliga i nämna brottslighet bör denna, enligt nämndens mening, upptas som exempel på miljöbrott av särskilt farlig

art och därmed framhållas som särskild grund vid bedömandet av huruvida miljöbrott skall anses som grovt. Genom en sådan exemplifiering klargöres ett i kampen mot den "ekonomiska brottsligheten" väsentligt fall, när den högre straffskalan i 8 a § skall tillämpas.

För de fall av grov oaktsamhet som upptages i andra meningen av 9 § ifrågasätter koncessionsnämnden om inte benämningen "vårdslöshet med miljön" bör bytas ut mot "vållande till miljöstörning".

Koncessionsnämnden anser i likhet med vad som anförs i departementspromemorian att det är lämpligt att förse straffbestämmelserna i specialförfattningarna med förtydligande tillägg av innehåll att specialförfattningens regel skall gälla endast i den mån gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

Koncessionsnämnden anser i överensstämmelse med vad som anförs i departementspromemorian att om promemorians förslag genomförs det inte finns något utrymme för att i 45 § andra stycket miljöskyddslagen inta en straffbestämmelse sådan som föreslagits av miljöskyddsutredningen i dess ovannämnda betänkande.

Arbeterskyddsstyrelsen

Arbeterskyddsstyrelsen har, utifrån de synpunkter styrelsen har att beakta, inget att erinra mot brottsförebyggande rådets förslag till kriminalisering av föroreningar av miljön och de därav föranledda förslagen till lagstiftning som utarbetats inom justitiedepartementet.

Statens industriverk

I brottsförebyggande rådets promemoria föreslås en skärpning av gällande lagstiftning på miljövårdsområdet. Detta skall ske genom att den nuvarande, enligt rådet delvis bristfälliga, specialrättsliga lagstiftningen kompletteras med vissa för miljöbrott speciellt inrättade paragrafer i brottsbalken. I justitiedepartementets promemoria föreslås vissa kompletteringar av rådets förslag i så motto att ett mer allmänt omfattande skydd mot miljöfarlig verksamhet bör införas i brottsbalken. I detta sammanhang vill industriverket hänvisa till sitt remissvar över miljöskyddsutredningens delbetänkande (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, avgivet 790403. I detta remissvar ställde sig industriverket positivt till att vissa speciella bestämmelser i miljöskyddslagen kompletteras och att bestämmelser för miljöskydd också införs i brottsbalken.

Industriverket anser att det med hänsyn till det generellt brottsförebyggande syftet är angeläget att de i rubricerade promemorior föreslagna kompletteringarna till brottsbalken kommer till stånd. Industriverket vill dock påpeka att om strängare bestämmelser rörande miljöbrott införs, kan detta under en övergångsperiod innebära problem för vissa industriföretag att tillräckligt snabbt kunna genomföra investeringar i miljöförbättrande syfte. Av Sveriges industrianläggningar anses ca 40 % idka sådan verksamhet att de är förprövningsskyldiga enligt nuvarande miljövårdslagstiftning.

Verket vill framhålla att problem angående bevisföringen vid miljöbrott kan komma att uppstå. Brottsförebyggande rådet föreslår att person skall kunna ställas till ansvar även om fullständig teknisk bevisning ej föreligger i de fall risken är stor för skadliga verkningar av verksamheten. Här kan svåra bedömningsproblem uppstå i enskilda fall.

Ansvarsfrågorna vid miljöbrott behandlas ej i promemoriornas förslag. I detta sammanhang vill verket hänvisa till sitt remissyttrande avgivet 791001 över betänkandet angående företagsböter (Ds Ju 1978:5) samt departementspromemorian (Ds Ju 1979:10) i samma ärende.

Statens strålskyddsinstitut

Med anledning av ovannämnda remiss får statens strålskyddsinstitut anföra att strålskyddsinstitutet inte har något att erinra mot att brottsbalkens 13 kapitel tillförs en 8 a § samt att viss ändring vidtas i dess 9 §, allt i enlighet med vad som föreslås i justitiedepartementets utremitterade promemoria 1980-02-11, dnr 358-80.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket som i frågan grundar sitt ställningstagande på i huvudsak erfarenheterna från tillämpningen av lagstiftningen mot vattenförorening från fartyg tillstyrker lagförslaget enligt den sistnämnda promemorian. (Anm. Justitiedepartementets PM.)

Generaltullstyrelsen

Styrelsen delar den i promemoriorna framlagda uppfattningen att det straffbara området för miljökränkningar bör utvidgas och att bestämmelser till skydd för miljön bör intas i brottsbalken för att starkare markera det klandervärda i denna typ av brottslighet.

Styrelsen ansluter sig till det förslag till ändring i brottsbalken som lämnats i justitiedepartementets promemoria.

Miljöskyddsutredningen

— — —

En kriminalisering av ifrågavarande gärningar i BrB kommer att leda till att enbart brottsbalkens bestämmelser skall tillämpas på gärningar som faller under både miljöskyddslagens och brottsbalkens straffbestämmelser. Om däremot en gärningsman gjort sig skyldig till en oaktsamhet som inte kan anses som grov eller om hans gärning inte är av så allvarlig beskaffenhet att betydande olägenhet i miljön kan antas ha uppstått, blir i stället miljöskyddslagens påföljdsbestämmelser tillämpliga.

Genom det i justitiedepartementets promemoria framlagda förslaget ändras delvis de förutsättningar miljöskyddsutredningen hade att utgå ifrån när den lade fram sitt förslag om ändring i påföljdssystemet. Om förslaget i promemorian genomförs, finns det inte något utrymme för att i miljöskyddslagen ha en straffbestämmelse för fall som rör betydande kränkning av miljöintresse, såsom föreslagits av miljöskyddsutredningen, eftersom dessa kommer att bestraffas enligt BrB. Däremot medför de i BrB införda bestämmelserna inte något hinder mot ett system med miljöskyddsavgifter eller mot den föreslagna straffbestämmelsen för underlåten upplysningsplikt och lämnande av oriktig uppgift.

Miljöskyddsutredningen förutsätter att s.k. olaglig giftdeponering täcks av den i justitiedepartementets promemoria föreslagna gärningsbeskrivningen i BrB, vilket också synes vara meningen.

Miljöskyddsutredningen anser att justitiedepartementets förslag om

ändringar i brottsbalken har fått ett innehåll som i huvudsak stämmer överens med de tankar som fördes fram i såväl utredningens majoritetsförslag som i reservationen. Enligt miljöskyddsutredningens mening bör de föreslagna förändringarna i miljöskyddslagen och BrB sammantagna kunna leda till ett förbättrat påföljdssystem på miljöskyddets område. Utredningen tillstyrker därför och under ovan angivna förutsättning justitiedepartementets förslag.

Miljöskadeutredningen

En skärpning av straffbestämmelserna om föroreningar i miljön m.m. får anses angelägen, och det är välmotiverat att också annan verksamhet än användning av fastighet generellt straffbeläggs. Det är vidare naturligt att reglerna tas in i brottsbalken. I stort tillstyrkes alltså förslaget i departementspromemorian.

Utvidgningen utöver föroreningarnas område kan vålla viss tvekan. Att sådana miljöstörningar som buller, strålning och skakning träffas av bestämmelsen är visserligen befogat. Sättet att ange störningarna anknyter emellertid till ordalagen i 1 § 3 p. miljöskyddslagen, där uttrycket "annat sådant" som bekant fått ett vidsträckt tillämpningsområde i praxis; det i 3 p. angivna immissionsbegreppet anses sträcka sig bl.a. till sådana estetiska störningar som förfulning av utsikt och liknande och till psykiska immissioner, t.ex. den oroande effekt som ett upplag av farligt gods kan ha på grannarna. Enligt vissa motivuttalanden av lagrådet, som departementschefen synes ha godtagit, skulle stenskott genom sprängning också falla under bestämmelsen (Prop. 1969:28 s. 375 f, jfr s. 396 f); den störning som enligt 3 p. inte får vara helt tillfällig är väl i så fall den pågående riskabla sprängningsverksamheten. Om detta egentligen är lagens standpunkt är dock omstritt (jfr Hellner, Skadeståndsrätt 3 uppl. s. 130 och diskussionen i Nordisk försäkringstidskrift 1973 s. 104 ff, särskilt s. 111 f, 119 f, 131). — Man kan visserligen säga, att det förekommer en del fall i utkanten av immissionsbegreppet som väl förtjänar att kriminaliseras i brottsbalken och att kravet på "betydande" olägenhet tar bort allehanda förfaranden som avgjort inte bör falla under straffstadgandet. Men det står klart, att avgränsningen av stadgandet i alla händelser är oklar. Bl.a. kan påpekas, att när man går ifrån begränsningen till användning av fast egendom man inte heller kan få ledning av den vedertagna tolkningen av miljöskyddslagen. Vad innebär egentligen "annat sådant" när det gäller störande användning av bilar, fartyg och flygplan?

Av sådana skäl kan man sätta i fråga, om inte bestämmelsen klart bör ange vilka störningar det är fråga om. Det är tveksamt, om några andra typer än buller, skakning och strålning bör tas upp i sammanhanget. De övriga störningstyper som kan bli aktuella lär antingen vara mindre allvarliga eller också träffas av andra straffbestämmelser (t.ex. 13:6 BrB). — Behålles uttrycket "annat sådant", bör i alla händelser närmare utvecklas i motiven hur orden skall tolkas vid tillämpning av brottsbalksstadgandet.

I lagtexten görs vidare undantag för fallet när olägenheten är helt tillfällig. I 1 § 3 p. miljöskyddslagen talas i stället om fall då "störningen" inte är helt tillfällig. Avvikelsen har inte motiverats i departementspromemorian. Det är tydligt att paragrafen på denna punkt går ifrån miljö-

skyddslagens gränsdragning; med "störning" torde där närmast menas den inverkan den miljöfarliga verksamheten har på omgivningen, inte den skada som uppkommer (jfr prop. 1969:28 s. 188 f, 283, 365). Avvikelsen i lagtexten är också befogad — även tillfälliga störningar kan vara straffvärda, om de är tillräckligt allvarliga — men man kan undra vad undantaget i straffbestämmelsen i så fall fyller för funktion. Rent tillfälliga olägenheter lär i regel inte vara "betydande" i lagtextens mening, och skulle de någon gång vara det finns det inte något skäl att göra undantag för dem. Orden "och olägenheten inte är endast helt tillfällig" torde därför böra utgå.

Beträffande undantaget för gärning, som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, finns det anledning att betona att detta bör ges en begränsad räckvidd. Åtskilliga av de fall som avses lär gå fria från straff enligt allmänna principer om nöd eller annan intressekollision, men i övrigt torde gärningar som uppfyller de i förslaget angivna rekvisiten i regel var straffvärda. Det finns sålunda skäl att ta avstånd från uttalandet i BRÅ-promemorian, att föroreningar till samma recipient som tidigare mottagit betydligt allvarligare tillåtna föroreningar skulle vara försvarliga enligt undantaget. Det är angeläget att motarbeta en sådan kumulation av föroreningar, som på längre sikt kan få olyckliga verkningar för miljön. För den händelse gärningar av detta slag kan antas medföra hälsorisker eller skador på naturen som inte är av ringa betydelse, bör de inte godtas. — Förslaget ger möjlighet att döma till bötesstraff i lindrigare fall av denna typ.

Beträffande uttalandena i departementspromemorian (s. 9) om förslagets skadeståndsrättsliga konsekvenser kan anmärkas, att dessa torde bli begränsade. Redan nu innebär 30 § miljöskyddslagen ett ansvar för ren förmögenhetsskada, när försumlighet föreligger. De nya straffbestämmelserna utvidgar alltså skadeståndsskyldigheten bara i sådana fall där det inte föreligger miljöfarlig verksamhet enligt 1 § miljöskyddslagen men ändå någon tillfogas ekonomisk förlust utan att lida fysisk skada — t.ex. vid vissa störningar från fartyg eller flygplan.

Utredningen om transport av farligt gods

Från de synpunkter kommittén har att företräda finns inte anledning till erinran mot vare sig BRÅ-promemorians eller departementspromemorians förslag. Då emellertid kommittén delar de synpunkter som framförs i departementspromemorian angående omfattningen av det straffbara området och — inte minst — det lämpliga i att bilda en ny paragraf och införa den till allmänt språkbruk väl anpassade brottsbeteckningen "miljöbrott" förordas det i denna promemoria framlagda förslaget.

Länsstyrelsen i Malmöhus län

I sitt yttrande över betänkandet Bättre miljöskydd I förklarade länsstyrelsen sig dela utredningens uppfattning att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste skärpas. Det nu framlagda förslaget tillgodoser detta önskemål. Genom att brottet nu intas i brottsbalken betonas också det allvar varmed man i dag ser på denna typ av brottslighet. Länsstyrelsen tillstyrker det förslag som kommit till uttryck i den av justitiedepartementet upprättade promemorian.

På några punkter vill länsstyrelsen emellertid göra en del kommentarer. Sålunda saknas en närmare definition av miljöbegreppet. Inte minst med hänsyn till utvidningen av det straffbelagda området hade det varit värdefullt för rättstillämpningen att få ett klarläggande uttalande.

I BRÅ-promemorian har man avstått från att föreslå införande av en bestämmelse i brottsbalken som är särskilt avsedd för miljöfarliga åtgärder under framhållande bl.a. att detta förutsätter ett omfattande utredningsarbete. I departementspromemorian har man emellertid föreslagit en sådan bestämmelse utan att företa någon utredning. Sålunda föreslås att straffbarheten även skall omfatta den som förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning, strålning eller annat sådant och olägenheten inte är endast helt tillfällig. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om inte, såsom förutsatts i BRÅ-promemorian, denna utvidgning hade krävt en närmare utredning eller i vart fall en mera ingående penetrering i departementspromemorian. Vid ett yligt betraktande kan länsstyrelsen dock inte se någon olägenhet i förslaget.

I den föreslagna lagtexten har straffrihet införts för det fall den eljest straffbara gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig. I BRÅ-promemorian ges några exempel på sådana omständigheter. Ett sådant exempel är föreningar som skett till samma recipient som tidigare mottagit betydligt allvarigare tillåtna föreningar. Resultatet av en sådan redovisning kan således bli att det inte är straffbart att ytterligare smutsa ned ett vattendrag, om detta redan förut genom medgivna tillstånd redan står på gränsen för vad det kan tåla. Den otillåtna påspädning, som kanske leder till ett förödande resultat, skulle alltså inte kunna beivras. Detta är inte tillfredsställande. Exemplet visar att det vore av värde om man i en kommande proposition något närmare utvecklar vad som skall avses med försvarlig.

Svenska kommunförbundet

Frågan om sanktioner mot föreningar av miljön har varit aktuell tidigare. I Kommunförbundets yttrande över miljöskyddsutredningens delbetänkande SOU 1978:80 "Bättre miljöskydd I" framhöll styrelsen beträffande utredningens förslag till åtgärder för att effektivisera miljöskyddslagens sanktionssystem, att gränsdragningen mellan miljöfarlig och icke-miljöfarlig verksamhet inte alltid är så tydlig och konsekvent som vore önskvärt. Större delen av mänsklig aktivitet innebär skador eller belastningar på miljön. Ofta måste därför allmänna önskemål om ekologisk planering och skydd av ekosystem reduceras till detaljfrågor om godtagbara miljöskador, oavsett om dessa är reversibla eller ej. Att bygga och bo liksom att använda energikrävande teknik och utnyttja råvaror innebär påfrestningar på miljön, vilka bedöms eller värderas på olika sätt. Avgörande vid bedömningen är bl.a. vilket tidsmått som används eller vilken omtanke som visas kommande generationer. Styrelsen underströk att det faktum att tillsynsmyndigheter, polis och åklagare inte alltid ingriper med kraft mot överträdelser återspeglar den osäkerhet som finns beträffande vilka faktorer som bör tillmätas betydelse, då man skall skärskåda en aktivitet i viss miljö som övergått från att vara allmän praxis till en handling som strider mot miljöskyddslagen.

Styrelsen tillstyrker att sanktionerna för brott mot miljöskyddslagarna skärps. Detta dock under förutsättning att det straffbara området av-

gränsas så att verkligt avsevärda kränkningar åsyftas. En särskild paragraf om miljöbrott bör sålunda införas i brottsbalken. Styrelsen förutsätter att sådan bestämmelse i brottsbalken skall kunna åberopas mot kommuns politiker eller tjänsteman endast i den mån deras eget handlande eller försummelse kan anses brottsligt — däremot inte i fall där ansvaret för påstådd kränkning av miljöskyddslagstiftning vilar på politiskt organ.

Svenska hamnförbundet

Förbundet delar uppfattningen att hårdare och för det allmänna rättsmedvetandet tyngre vägande straffbestämmelser krävs för miljöbrott. Förbundet tillstyrker det slutliga förslaget.

Svenska Naturskyddsföreningen

Föreningen anser det väsentligt att miljöpåverkande gärningar kriminaliseras och tillstyrker därför förslaget. Det är angeläget att förslaget kan genomföras snarast möjligt.

Sveriges Industriförbund

De i remissen behandlade frågorna har tidigare varit föremål för ingående överväganden i Miljöskyddsutredningen, i vilken också industrin är företräd.

Enligt denna utredning skulle straff behållas i miljöskyddslagen för fall av uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser där det skulle vara stötande för det allmänna rättsmedvetandet om inte påföljden bestämdes till fängelse. För straffbarhet skulle krävas att gärningen kunnat innebära betydande kränkning i miljöskyddsintresset. Samtidigt föreslog utredningen att straffskalans maximum höjs från fängelse ett år till fängelse två år. Därigenom förlängs också preskriptionstiden till fem år.

Miljöskyddsutredningen anförde vidare att brottsbeskrivningarna i 13 kap. brottsbalken är otidsenliga och olämpliga för miljöbrott. Utredningen förordade därför en översyn av dem för att möjliggöra att bestämmelser som kriminaliserar miljöfarligt handlande införs också i brottsbalken. Eftersom denna fråga redan var föremål för BRÅ:s övervägande avstod utredningen från att lägga fram ett eget förslag i denna del.

Industrin hade intet allvarligt att erinra mot Miljöskyddsutredningens förslag i nu berörda delar. Inte heller mot nu föreslagna straffskärpningar har Industriförbundet något att invända. Förbundet vill sålunda tillstyrka den av justitedepartementet föreslagna (nya) § 8 a i Brottsbalken ävensom motsvarande tillägg till § 9. Det må f.ö. tilläggas att brottsrubrikerna "miljöbrott" resp. "vårdslöshet med miljön" synes välfunna — enkla och lättfattbara.

De i departementets promemoria givna exemplen på straffbarhet ("verkligt avsevärda kränkningar av miljöintresset") resp. grov sådan ("varaktiga skador av stor omfattning" eller om gärningen varit "av särskilt farlig art") synes väl ägnade att ge ledning för rättstillämpningen. Det klargörs också, att bagatellartade eller eljest försvarliga beteenden självfallet ej kriminaliseras i Brottsbalken.

Industriförbundet har följaktligen intet att erinra mot de ändringar av Brottsbalken som föreslås i Justitedepartementets promemoria.

Stiftelsen Industrins Vatten- och Luftvårdsforskning

Stiftelsen har tagit del av det remissvar som avgivits av Sveriges Industrieförbund och vill till alla delar instämma i de synpunkter som där framförts.

TCO-S

TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S) har genom remiss 1980-02-15 beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade promemorior. TCO-S får härmed som eget yttrande överlämna bifogade skrivelse från Svenska Polisförbundet.

Svenska Polisförbundet

Under senare år har förekomsten av miljöbrott blivit allt vanligare. Brottligheten består framför allt av nedskräpning i naturen men även överträdelse av bestämmelser om tillstånd för miljöfarlig verksamhet samt föreskrifter. Antalet avgöranden har emellertid, som framgår av BRÅ-promemorian, varit uppeendeväckande litet. Allt tyder dock på, genom inkomna rapporter, att miljöbrottligheten är betydligt mer omfattande än vad tillgänglig statistik utvisar. Särskilt kan då nämnas bl.a. alla de oljeutsläpp till havs som sker utanför tillsynsmyndighetens kontroll.

Det är uppenbart att eftersom den nuvarande miljölagstiftningen dels inte täcker alla miljöfarliga gärningar och dels inte tillräckligt effektivt motverkar miljöbrott, har detta inneburit en likgiltighet inför lagstiftningen, såväl hos enskild som företag, som inte kan accepteras. Förbundet anser därför att det som framgår av miljöskyddsutredningens delbetänkande — Bättre miljöskydd I — om en komplettering av 13 kap. brottsbalken är angelägen och att den snarast bör komma till stånd, då med en bestämmelse som kan tillgodose kravet på skydd för miljön.

En kriminalisering av miljöbrotten genom komplettering i brottsbalken kan enligt förbundet dels ha en högre moralbildande effekt och dels innebära en automatisk straffskärpning. Vidare skulle en sådan komplettering innebära längre åtalspreskriptionstider samt ge möjlighet att vid ingripande använda olika tvångsmedel.

BRÅ har i sin promemoria föreslagit en förändring i bestämmelserna om förgöring i 13 kap. 8 § BrB samt i bestämmelsen om vårdslöshet med gift eller smittoämne i 9 § samma kapitel.

Enligt förbundets uppfattning och med instämmande i Justitiedepartementets promemoria angående kriminalisering av föroreningar av miljön m.m. måste det anses önskvärt att de miljöskyddsintressen som omfattas av miljöskyddslagen bör intagas i en särskild paragraf i 13 kap. och att brottet benämns — miljöbrott. Om departementets förslag vinner gehör är det nödvändigt att förse straffbestämmelserna i specialförfattningarna med tillägg att aktuell specialförfattnings regel endast gäller när gärningen inte är belagd med straff enligt BrB. Förbundet vill slutligen framhålla att den föreslagna ändringen inte får innebära ett hinder mot ett system med miljöavgifter som föreslagits i betänkandet — Bättre miljöskydd I.

LO

Landsorganisationen i Sverige som beretts tillfälle till yttrande över rubricerade PM har med intresse tagit del av förslagen och kan konstatera att den kritik som riktats mot påföljdssystemet inom miljölagstiftningen här har utnyttjats på ett konstruktivt sätt. LO kan därför i huvudsak tillstyrka förslaget att brottsbalkens 13 kapitel kompletteras på sätt som angivits i justitiedepartementets PM.

LO har i sitt yttrande över Miljöskyddsutredningens betänkande understrukit principen av att insatserna på miljöområdet måste vara förebyggande.

Det måste betraktas som angeläget att samhället ges möjlighet att reagera mot brott som allvarligt hotar eller skadar miljön. I LOs yttrande över Miljöskyddsutredningens betänkande uttryckte organisationen önskemål om förlängda preskriptionstider. Härigenom skulle möjligheterna försvåras för dem som, av kortsiktigt personligt vinstintresse, sätter sig över gällande bestämmelser och äventyrar hälsa och miljö för andra personer.

När det sedan gäller själva rubriceringen av gärningen i 8 a § föreslår LO att brottet benämns "miljöförorening" i stället för "miljöbrott".

Uttrycket "miljöbrott" har i allmänt språkbruk en vidare mening än den mera begränsade omfattning gärningsbeskrivningen avser.

I fråga om gärningsbeskrivningen vid grovt brott, § 8 a st. 2, anser LO att den av BRÅ föreslagna texten är att föredra. Utmärkande för grovt brott skall sålunda vara om brottet "skett med uppsåt att skada eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art".

Även om LO i huvudsak instämmer i förslaget, bör dock framhållas ytterligare en sak, nämligen behovet av samordning mellan lagstiftningen rörande den yttre miljön och lagstiftningen för arbetsmiljön. Det skulle nämligen enligt LOs uppfattning vara olyckligt om stränga bestämmelser mot utsläpp medförde föroreningar inom företaget, vilka då skulle drabba de anställda. Förutom denna koordination, som inte behöver innebära en försening av införande av lagändringen enligt förslaget, borde motsvarande stränga bestämmelser gälla för arbetsmiljöbrott. LO förutsätter därför att en fortsatt översyn av brott mot arbetsmiljölagen också sker, varvid det kan vara önskvärt att straffsatserna samordnas så att preskriptionstiderna blir desamma.

SACO/SR

De gärningar som behandlas i promemorian är sådana som kan få de mest omfattande följder för samhället och individerna. SACO/SR delar därför uppfattningen att den miljöbrottslighet som det är fråga om bör behandlas i brottsbalken, om denna balk fortfarande skall omfatta de brott som samhället betraktar som mest straffvärda.

De överväganden som miljöskyddsutredningen gjort i fråga om den allvarligare delen av miljöbrottsligheten torde kunna tjäna som utgångspunkt för lagstiftningsarbetet. Emellertid är det inte möjligt att lösa problemet med förhindrande av miljöbrottslighet och påföljder därför inom den snäva ram som varit förutsättningen för BRÅ:s promemoria.

Som konstateras i promemorian har 13 kapitlet BrB ett annat syfte än den nu föreslagna lagregeln, varför det synes principiellt tivelaktigt att införa denna utan en allmän översyn av 13 kapitlet. Att utforma lagre-

geln som ett tillägg till en paragraf som har ett annat ändamål och en annan uppbyggnad är lagtekniskt felaktigt. Utformningen av regeln är vidare sådan att man måste hysa tvivel om dess tillämpbarhet. Rekvisiten är alltför allmänt formulerade för att kunna godtas i en straffrättslig bestämmelse. Motiven ger ej heller någon större vägledning. Som är väl känt föreligger även bland vetenskapsmän mycket skilda uppfattningar om skadligheten av olika miljöpåverkande åtgärder. Med den utformning paragrafen fått torde det inte vara möjligt för de rättstillämpande myndigheterna och de enskilda individerna att med tillräcklig grad av precision kunna dra gränsen mellan vad som är brottsligt och vad som är acceptabelt. Vid tillämpning av bestämmelsen kan man komma nära införandet av ett strikt ansvar eller någon form av omvänd bevisbörda. Detta bör i så fall framgå av bestämmelsens lydelse.

Vad som skall anses försvarligt och vad som skall anses grovt är otillräckligt belyst i promemorian. Beträffande straffskalan kan hävdas att denna bör vara sådan att även för normalbrottet preskriptionstiden bör vara tio år med hänsyn till att det här är fråga om brott vars effekter visar sig efter lång tid.

Att utforma en för rättssäkerheten tillfredsställande miljöbrottslagstiftning stöter på stora problem. En allmän översyn av 13 kapitlet för att åstadkomma ett miljöbrottskapitel skulle möjliggöra en mer genomgripande behandling av samtliga problem. Promemorian kan vinna beaktande i detta fortsatta lagstiftningsarbete.

Avslutningsvis vill SACO/SR emellertid framhålla att det vore önskvärt om ett helhetsgrepp kunde tas på frågan om skyddet för miljön, vari då bl.a. överväganden om kriminaliseringens preventiva effekt kunde ingå. Frågan är nämligen om inte det mesta är att vinna på tillsyns- och behandlingssidan. Mycket är att vinna på en förstärkning av tillsynsmyndigheternas resurser. Därutöver torde ett mer intimt och framåtblickande samarbete mellan företagen och det allmänna för att skapa möjligheter att omhänderta avfallsprodukter kunna lösa många problem. Detta är dock återigen en fråga om resurser för de samhällsorgan som kommer i fråga.

Riksförbundet för allmän hälsovård

Brottsförebyggande rådet konstaterar i sin promemoria, dels att straffbestämmelserna inom miljölagstiftningen inte täcker alla miljöfarliga gärningar, dels att de inte tillräckligt effektivt motverkar miljöbrott.

FAH instämmer i rådets konstaterande och hälsar med tillfredsställelse de synpunkter och förslag till bestämmelser som redovisas i brottsförebyggande rådets och justitiedepartementets promemorior.

FAH ansluter sig i allt väsentligt till föreliggande förslag till komplettering av brottsbalken, men finner anledning att uppmärksamma en enligt förbundets mening väsentlig fråga. Den föreslagna lydelsen (8 a §) "anses försvarligt" kan ge anledning till sådan tolkning och praktisk tillämpning att straff inte blir utmätt i den omfattning som en meningsfull miljövärd inte så sällan kan ha anledning att påkalla.

Justitiedepartementet är observant på ifrågavarande utformning i lagförslaget, eftersom departementet framhåller "att uppfattningen om vad som kan anses vara försvarligt torde undergå en förskjutning i takt med den ökade insikten om angelägenheten att förbättra miljöskyddet". Det

är förbundets förhoppning att insikten om angelägenheten att förbättra miljöskyddet redan har framskridit så långt att "försvarligt" skall bli realistiskt tillämpat och få den miljöfrämjande effekt som med nödvändighet måste eftersträvas.

I anslutning till straffbestämmelser för miljöbrott finner FAH angeläget påtala den brist på klarhet i miljöskyddslagen som gäller i fråga om det ekonomiska ansvaret vid inträffade fall av miljöförstöring. Det är angeläget att miljöskyddslagen kompletteras med bestämmelse som ger anvisning om vem som skall svara för saneringskostnaderna. Förutom att klarhet uppnås i nämnda avseende skulle skyldigheten att vidtaga föreskrivna åtgärder kostnadsmässigt i flertalet fall bli mera kännbar än bötesstraff eller annan påföljd.

I övrigt finner Riksförbundet för allmän hälsovård inte anledning att anföra synpunkter på föreliggande förslag.

Sveriges fritidsfiskares riksförbund

Nuvarande lagstiftning vad gäller miljöbrott innebär i praktiken att straffpåföljden samt den korta preskriptionstiden gör det ofta billigare att ta påföljderna än att vidtaga åtgärder mot miljöföroreningen.

En vidgning och skärpning av denna lagstiftning är också angelägen mot den bakgrunden att skadorna på inte minst vattenmiljön, både genom direkta utsläpp och genom luftburna sådana, ofta är av sådan karaktär att då de upptäckts utgör de ett resultat av en långvarig påverkan, kanske under decennier. Detta gäller bl.a. tungmetallutsläpp och olika typer av biocidutsläpp. Det är i detta sammanhang värdefullt att förslaget utformats dels med hänsyn till miljöbrottens speciella karaktär, dels med hänsyn till de krav som i miljöskyddslagstiftningen ställts på förorenarens aktsamhets- och undersökningsplikt. — — —

Sveriges Fritidsfiskares Riksförbund vill således understryka vikten av att de i promemoriorna framlagda förslagen beaktas och att 13:e kapitlet brottsbalken snarast kompletteras med angivna bestämmelser som tillgodoser kravet på skydd för miljön.

Lantbrukarnas Riksförbund

LRF konstaterar, lika med promemorieförfattarna, att miljöbrottsligheten uppmärksammas på allvar i Sverige först under senare tid. Under 1960-talet har såväl organisatoriska som lagtekniska åtgärder vidtagits för att angripa miljöproblemen. Naturvårdsverket har inrättats som ett centralt organ och har naturvårdsenheter bildats vid länsstyrelserna för den regionala tillsynen. Naturvårdslagen (NvL) innehåller generella restriktioner för allmänhet och markägare samt anvisar tillståndsprövning för vissa verksamheter. ML reglerar med vissa undantag all användning av fast egendom som kan medföra risk för ytvattenföroreningar eller olika störningar för omgivningen. ML innehåller regler om tillstånd, förbud, villkor, föreskrifter m.m., vilka anger ramen för de föroreningar samhället skall tåla. För avsiktliga eller oaktsamma överträdelser av NvL och ML föreskrivs straff. Straffbestämmelser återfinns också i flera andra lagar inom miljörättens område.

LRF vill understryka att grunden för samhällets skydd mot miljöförstörelse måste ligga i regler om tillstånds- och anmälningstvång för miljöfarlig verksamhet. Som departementchefen framhöll vid tillkoms-

ten av ML torde samförståndslösningar mellan myndighet och allmänhet/företagare oftast leda till de för miljön bästa resultaten. Även om betydelsen av att samförståndslösningar så långt möjligt eftersträvas inte kan tillräckligt understrykas finner dock LRF att starka skäl talar för att miljöbrott straffbeläggs på ett effektivt sätt. Detta för att pågående miljöförstöring skall kunna hejdas och skadad miljö såvitt möjligt återställas.

LRF noterar att miljörätten i dag utgör en mycket splittrad lagstiftning. De straffbestämmelser som finns täcker inte alls alla miljöfarliga gärningar. De bestämmelser som finns är i sin tur inte tillräckligt effektiva för att motverka miljöbrott. Detta gäller framför allt medvetna brott av allvarlig beskaffenhet. MLs straffbestämmelser inträder först sedan i det enskilda fallet förbud, villkor eller föreskrift åsidosatts. Straffbestämmelser av angiven art, s.k. blankettstraffförbud, är föga effektiva. Sålunda kan inte den som i ett tillståndsärende undanhållit tillståndsmyndigheten vissa uppgifter och härigenom undvikit att villkor kommit att uppställas för verksamheten straffas enligt ML.

Till följd av den korta preskriptionstiden, två år, är det ofta svårt att beivra brott mot ML.

BrB innehåller inga bestämmelser direkt avsedda för miljöbrott. Detta hindrar inte att vissa bestämmelser kan vara tillämpliga beträffande angrepp på miljön. Som exempel härpå kan anföras skadegörelsebroten i 12 kap. men framför allt reglerna om allmänfarliga brott i 13 kap. Att BrBs regler i praktiken visat sig svåra att tillämpa på miljöbrott har sin grund i uppställda beviskrav och i det faktum att bestämmelserna tar sikte på att skydda egendom av betydande värde och ej alls på att bevara miljön som sådan.

LRF finner, mot bakgrund av vad som upptagits, att det föreligger behov av en effektivisering av den straffrättsliga regleringen av miljöbrottslig verksamhet.

I BRÅ-promemorian uttalas att många medborgare uppfattar bestämmelserna i den miljörättsliga speciallagstiftningen som ordningsföreskrifter mot vilka man kan bryta utan att det anses moraliskt förkastligt. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att miljöbrotten i framtiden kan bli än allvarligare än vad vi hittills upplevt, finner BRÅ skäl höja miljöbrottens straffvärde genom att i BrB införa bestämmelser till förhindrande av allvarliga angrepp på miljön.

LRF har ingen erinran mot att straff för allvarliga miljöbrott i framtiden skall kunna utdömas enligt BrBs regler. Emellertid innebär nu framlagt förslag inte att någon allmän överarbetning av BrBs regler om allmänfarliga brott kommer till stånd utan endast att ett nytt stadgande införs i BrBs 13 kap. (8 a §) varjämte införs ett tillägg till befintlig regel i samma kapitel 9 §. LRF är införstått med att en mer omfattande översyn av BrBs regelsystem i berörda hänseenden medfört en betydande försening av en angelägen lagstiftningsåtgärd. Emellertid inger framlagt lagförslag vissa betänkligheter.

LRF konstaterar att föreslagna lagregler är tämligen lösliga och oprecisa. Sålunda anges bl.a. i BRÅ-promemorian att begreppet förorening bör få en vidsträckt tolkning och att straff bör kunna inträda även om fullständig teknisk bevisning inte föreligger för föroreningens skadlighet.

Begreppet förorening har i dag en vedertagen betydelse inom miljö-

lagstiftningen. Med förorening avses tillförsel av olika ämnen som ändrar mottagarens (recipientens) naturliga sammansättning. Enligt lagförslaget skulle även andra spridningar och ingrepp i miljön som brukar jämföras med föroreningar komma att täckas av begreppet. Upplag och nedgrävning av farligt avfall i jorden är straffvärda handlingar som bör räknas som föroreningar. Även t.ex. strålning bör omfattas av föroreningsbegreppet. Som ytterligare exempel nämns i BRÅ-promemorian uppvärmning och avkylning av vatten.

LRF vill framhålla vikten av att eventuell straffbarhet för en handling kan förutses av den som företar handlingen. Av denna anledning har tolkningen av BrBs olika stadganden hittills präglats av stor återhållsamhet. LRF finner det angeläget att denna princip bibehålls också i framtiden. Det nu sagda innebär självfallet inte att LRF har erinringar mot att av BRÅ upptagna gärningar straffbeläggs utan endast att förbundet motsätter sig att i straffstadganden intagna begrepp blir föremål för extensiva tolkningar med rättsosäkerhet som följd.

Att begreppet förorening har en vedertagen betydelse inom miljörätten hindrar inte att begreppet i vissa avseenden är diffust. Framhållas skall att det från lantbrukets synpunkt är helt uteslutet att t.ex. hantering av naturprodukter såsom naturligt gödsel skulle kunna hänföras under begreppet förorening i nu aktuell betydelse.

Föroreningar förutsätts i lagförslaget vara straffbara under förutsättning att de kan antas få betydande konsekvenser för människor, djur, växter eller miljön i övrigt. Konkret fara i det enskilda fallet behöver ej styrkas för att straff skall utdömas. Har vetenskapliga undersökningar visat att risken är mycket stor för skadliga verkningar beträffande föroreningsinnehåll, inträder ansvar förutsatt att gärningsmannen känt till de faktiska omständigheterna. Domstolen har således att pröva om det kan antas att föroreningen med hänsyn till alla kända omständigheter kan medföra vissa skadliga effekter. Sådana omständigheter är den berörda miljöns tidigare beskaffenhet och känslighet för ytterligare föroreningar samt tidigare föroreningars innehåll.

Genom föreslaget lagstadgande begränsas de bevisvärigheter som hittills i hög grad hindrat användandet av BrBs regler vid fall av allmänfarliga brott. Sålunda undanröjs de problem som varit förenade med att visa att just aktuellt giftutsläpp medfört hälsorisker i t.ex. vattendrag som tidigare blivit föremål för giftutsläpp.

LRF konstaterar att angivna beviskrav är lägre än vad normalt brukar gälla för straffbarhet. Även om det är angeläget att stoppa verksamheter som med visst fog befaras vara farliga för miljön, bör detta inte utan vidare ske genom straffbestämmelser. En dylik regel skulle leda till orimliga konsekvenser. Sålunda skulle, för att anföra ett exempel, en lantbrukare som använder sig av ett handelsgödsel kunna drabbas av straffansvar redan i och med att expertis påtalar riskerna med detsamma användande. Fullständig utredning om att användande av medlet verkligen innebar hälsorisker för människor skulle inte erfordras. Ett så lågt beviskrav som det nu angivna står i dålig överensstämmelse med de övriga straffbestämmelser som återfinns i BrBs 13 kap.

LRF noterar särskilt att föroreningar som tillåts av prövningsmyndighet inte i och för sig är undantagna från föreslagen ansvarsbestämmelse. Som en motivering härför anges i BRÅ-promemorian att gärningsmannen vid tillståndsprövningen kan ha undanhållit myndigheten

viktiga uppgifter för föroreningsfrågans bedömande. I fall där tillståndsmyndigheten fått korrekta uppgifter och vid sin intresseavvägning funnit att föroreningen bör tillåtas utesluts däremot straffansvar. Detta följer av att i lagparagrafen anges att straff ej skall utdömas för gärningar som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga.

LRF delar ovan redovisade uppfattning att felaktiga uppgifter vid tillståndsprovningen inte skall frita gärningsmannen från ansvar. Denna effekt bör dock kunna uppnås på annat sätt än vad som förordas i lagförslaget.

Om koncessionsnämnden eller annan myndighet lämnat tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet, bör verksamheten ej alls vara att hänföra under något straffstadgande. Att undanta förfarandet från straffbarhet först på den grunden att "gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig" finner förbundet i viss mån stötande.

Det framlagda lagförslaget berör i hög grad jord- och skogsbruket. Utformningen och tillämpningen av en straffbestämmelse i ämnet har stor betydelse för näringarna. Mot denna bakgrund finner LRF angeläget att lagstiftningen föregås av en mer allsidig och genomarbetad analys än vad som skett genom promemoriorna. LRF avstyrker därför framlagt lagförslag och föreslår att frågan om kriminalisering av föroreningar av miljön m.m. övervägs ytterligare före det att ett konkret lagförslag läggs fram. De i detta yttrande behandlade promemoriorna utgör en bra utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att tillskapa effektiva straffbestämmelser till förhindrande av miljöbrottslig verksamhet.

MIGRI

Enligt vår uppfattning kommer det nu aktuella lagförslaget, som bygger på brottsförebyggande rådets promemoria, om det genomförs, ej att få önskade effekter utan snarare tvärt om.

Lagförslaget förefaller vara en teoretisk skrivbordskonstruktion, vars materiella innehåll ej nämnvärt avviker från nuvarande paragrafer i 13 kap. brottsbalken angående förgöring, vårdslöshet med gift m.m.

Vi baserar vår ståndpunkt i frågan på de erfarenheter Miljövårdsgruppens Riksförbunds forsknings- och informationsenhet, Miljöcentrum, förvärvade i samband med att man under perioden 1976—1979 drev en civilrättslig process mot BT Kemi för trädgårdsmästare Carl Johan Ahls räkning.

Vid lagstiftning i denna fråga är det väsentligt att man prövar hur tung bevisbörda som skall läggas på åklagarsidan. Lika väsentligt är det att lagtexten öppnar möjlighet för domstolar att pröva gärningen utifrån ett rent ekologiskt betraktelsesätt utan att för den skull rent bagatellartade förseelser blir straffbelagda.

Med utgångspunkt härifrån och inte minst mot bakgrund av den prövning som skett i brottmålet gällande BT Kemis direktör och fabrikschef, måste man vara försiktig med att som i brottsförebyggande rådets och justitiedepartementets lagförslag kräva bevisning om att gärningen, för fällande dom, skall kunna antagas medföra icke obetydliga hälsorisker, hälsorisker som icke är av ringa betydelse o.s.v.

Å ena sidan måste man kunna straffbelägga gärningar som är av typiskt sett farligt slag även om direkt fara ej påvisats i det särskilda

fallet. Å andra sidan måste det också vara möjligt att straffbelägga gärningar som i en viss miljö kan vara fullständigt harmlösa men i en annan situation leder till förödande konsekvenser. *Det måste enligt vår uppfattning alltså vara möjligt att straffbelägga generellt sett förkastliga gärningar som hotar miljön på samma sätt som en rattfyllerist fälls till ansvar även om en trafikfarlig situation ej uppkommit.*

— — —
Tyvärr har brottsförebyggande rådet i sitt lagförslag ej tagit hänsyn till behovet av att generellt sett straffbelägga förkastliga gärningar som hotar miljön. Hade tingsrätten i Landskrona, i samband med brottmålet mot BT Kemis direktör och fabrikschef, haft att döma utifrån brottsförebyggande rådets lagförslag, hade man med största sannolikhet kunnat avkunna en friande dom med en likartad motivering som nu blev fallet utifrån 13 kap. 9 § brottsbalken (vårdslöshet med gift), d.v.s. att konkret fara måste styrkas.

Justitiedepartementets lagförslag i frågan, som utgår ifrån brottsförebyggande rådets förslag, har i princip en likartad skrivning och torde därför ej heller ha räckt för fällande dom i det aktuella brottmålet mot BT Kemis direktör och fabrikschef.

Reservationerna i brottsförebyggande rådets och justitiedepartementets lagförslag, som innebär att endast handling straffbelägges för det fall gärningen kan antas medföra inte obetydliga hälsorisker, skador av inte ringa betydelse, betydande olägenhet o.s.v., gör, som framgått, enligt vår uppfattning lagförslagen "tandlösa". Reservationerna är onödiga och kan tackas in genom att man i stället använder rekvisitet "olovligen".

En sådan regel som vi föreslår skulle dessutom få den åsyftade moralbildande betydelsen genom att man inför begreppet olovligen i stället för att definiera lagens undantag.

Självfallet bör gärning, som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, undantas från straffbarhet. *Det av oss föreslagna rekvisitet innebär också att endast gärning som strider mot vad som är tillåtet enligt bl.a. 4—8 §§ miljöskyddslagen blir straffbar.*

I departementspromemorian har bl.a. nämnts beteenden, som är allmänt vedertagna och accepterade, t.ex. på trafikområdet, som exempel på gärningar som måste undantas från straffbarhet. Vi menar att sådana beteenden inte är "olovliga" eftersom miljöskyddslagens tillåtlighetsregler klargör att endast miljöfarlig verksamhet, som föranleder olägenheter av väsentlig betydelse är otillåten. *Att ytterligare understryka det sistnämnda förhållandet i straffregeln vore uteslutande ägnat att försämrare lagens moralbildande effekt och att skapa nya instrument för miljöbrottslingarna att undanfly sitt ansvar.*

Vi föreslår mot ovanstående bakgrund i stället ett lagförslag som utarbetats av Miljöcentrums advokat Staffan Michelson och som framfördes i den tidigare nämnda, för brottsförebyggande rådet, utarbetade promemorian.

Lex Michelson

"13 kap. Brottsbalken

10 a §. Förorenar någon olovligen jord, luft, vatten eller livsmedel eller annan produkt utan att vara förfallen till ansvar enligt vad förut i detta kapitel är stadgat dömes, om gärningen begåtts uppsåtligen eller av

vårdslöshet, för *framkallande av miljö- eller hälsofara* till fängelse i högst fyra år eller om brottet är ringa till böter.

Är brottet grovt skall dömas till fängelse i lägst två år eller på livstid. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen inneburit betydande ingrepp på miljön eller skett för att bereda vinning åt gärningsmannen eller någon i vars ställe denne är och gärningsmannen därvid visat uppenbar brist på hänsyn till andra människors levnadsförhållanden".

Ifrågavarande skrivning lägger inte en orimligt tung bevisbörda på åklagarsidan. Det tidigare speciellt diskuterade behovet av lång åtalspreskriptionstid uttrycks också i ifrågavarande lagtext. En straffsats på livstids fängelse för grovt miljöbrott svarar mot en preskriptionstid på 25 år, vilket torde vara tillfredsställande eftersom det kan ta 15—25 år att utveckla cancer från exponeringstillfället.

I samband med att undertecknad avfattade [den tidigare nämnda] promemorian för brottsförebyggande rådets räkning, påpekades i separat skrivelse, att även buller borde föras in under beteckningen miljöbrott. Brottsförebyggande rådet lämnade dessa kommentarer därhän. *Mot den bakgrunden ser vi med tillfredsställelse att justitiedepartementet i sitt lagförslag även vill hänföra buller samt skakning, strålning och liknande till miljöbrott.*

Vi menar dock liksom i vår tidigare kritik av ifrågavarande lagförslag att rekvisitet "betydande olägenhet" är olyckligt valt och kan komma att leda till ett orimligt krav på bevisföring från åklagarsidan. Vi menar att även när det gäller buller, strålning, skakning och liknande bör det vara självklart att man kriminaliserar själva handlingen och inte konsekvenserna av den, på samma sätt som man kriminaliserar framförande av motorfordon med för hög promillehalt i blodet oberoende av konsekvenserna. Vi erinrar speciellt om att det kan ta 15—25 år att utveckla cancer från det man utsatts för strålning. I den vetenskapliga världen tvistar man fortfarande om vilka stråldoser som är farliga. En allmän uppfattning är dock att varje dosökning hur liten den än är innebär en ökad risk för cancer, genetiska skador m.m. och därmed bör begränsas.

Emedan Michelsons lagförslag endast gäller kemisk förorening bör det lämpligen kompletteras med ett tillägg rörande buller, skakning, strålning och liknande. Därvid bör självfallet också rekvisitet olovligen tillämpas.

Beträffande sådan miljöfarlig verksamhet som prövats av koncessionsnämnden för miljöskydd, vill vi ytterligare påpeka att hittills gällande lag tyvärr ger föga utrymme för domstol att fälla någon till ansvar för ens flagranta brott mot koncessionsnämndens villkor, om inte åklagaren kan styrka *antingen* att allmän fara enligt 13 kap. brottsbalken uppkommit *eller* att s.k. allmän eller enskild rätt kunnat kränkas (45 § 3. miljöskyddslagen).

Det nya lagförslaget med dess långtgående reservationer skapar under alla omständigheter inte ett bättre instrument för att komma tillrätta med brott mot koncessionsnämndens villkor.

Ansvarighetsreglerna när det gäller miljöfarlig verksamhet har inte och kommer inte ens med det aktuella lagförslaget att få den styrka, som motsvarande regler i naturvårdslagen, som t.ex. utan inskränkning straffbelägger brott mot villkor angående täktillstånd, oavsett gärning-

ens konsekvenser. *Enligt vår uppfattning behövs ovillkorligen en lag som oinskränkt straffbelägger brott mot koncessionsnämndens villkor.*

Avslutningsvis ställer vi oss alltså positiva till en skärpning av straffsatsen vid miljöbrott och till en förlängning av åtalspreskriptionstiden i samband därmed. Miljöbrottslighetens mycket speciella karaktär gör dock att man måste hasta långsamt i samband med lagskrivning inom detta område så att man inte hamnar ur askan i elden.

Vi betraktar brottsförebyggande rådets respektive justitiedepartementets lagförslag i denna fråga som förhastade. Förslagen tycks snarare vara skrivna i syfte att rent formellt tillgodose allmänhetens krav på lagstiftning mot miljöbrottslighet, än att åstadkomma en effektiv lagstiftning mot miljöbrottslighet.

Vattenvärnet

Då det gäller vattnet som miljöfaktor finns, liksom beträffande övriga faktorer av betydelse för kulturmiljön och i naturen, en stor spännvidd mellan olika slag av straffvärda beteenden. I ena änden av skalan har man förorenande som har djupgående skadeverkningar i olika avseenden på både levande och död materia. I den andra änden finns mera triviala förseelser, t.ex. sådana härledda från ovanan ombord på nöjesbåtar att begagna hav och sjö som avfallsrecipient. Bl.a. kastas en myckenhet svår förstörbart plastavfall överbord.

Vattenvärnet finner det tveksamt om det är möjligt att föra samman alla slag av straffvärda förfaranden längs denna vida skala under en enhetlig brottstyp, kallad miljöbrott. I departementets promemoria föreslås en ny paragraf intagen härom i brottsbalken (13 kap. 8 a §). Även om man i promemorian föreslår att brottet skall ha två grader — ett normalbrott och ett grovt brott — kvarstår tvekan. Det blir nödvändigt att till normalbrottet hänföra många skilda slag av beteenden, vilkas straffvärdhet uppfattas på mycket skiftande sätt av allmänheten. Det är stor risk för att hela brottsbestämningen kommer att bli alltför suddig i sina konturer.

Enligt Vattenvärnets mening bör man överväga att dela upp det föreslagna miljöbrottet i flera brott. Ett bör avse sådana förfaranden som kan antas medföra allvarliga hälsorisker för människor eller allvarliga skador på växt- och djurvärlden. För detta brott fordras stränga påföljder. En annan brottstyp bör avse förfaranden som eljest starkt inverkar på kulturmiljön eller naturen i negativ riktning. Till ett särskilt brott bör hänföras allt nedskräpande, vars kriminaliserande motiveras delvis av estetiska skäl. Det bör omfatta även fall då någon direkt ekonomisk skada ej kan påvisas. Inom detta brott bör måhända urskiljas olika grader med en enklare typ bestående i nedskräpning i form av bortkastande av burkar, plastpåsar och pappersskräp. Nedskräpning i vattendrag och i havet bör givetvis likställas med nedskräpning på land. Vissa slag av skräp förs också av t.ex. vinden från en recipient till en annan.

Vattenvärnet vill särskilt understryka behovet av en kriminalisering även av vad här beskrivits som triviala små förseelser. Nedskräpningen av vattnen är besvärande även därigenom att vissa i vatten icke upplösliga substanser, framför allt plaster, driver i land vid stränderna och där bildar starkt förfulande inslag. Även inne i hamnar och annorstädes i kustområden finns en tendens att begagna vattnet som soptunna med

obehagliga konsekvenser för allmänheten. Ytterst leder nedskräpning av denna art till att andra måste ingripa. Ofta belastas det allmänna med helt onödiga utgifter för en renhållning som den enskilde själv skulle kunna ombesörja utan större besvär. Ett om än lindrigt straffbud skulle stärka moralbildningen hos allmänheten mot nedskräpning.

Särskilda problem vållar framkallandet av vattenföroreningar via luftutsläpp. Här avser Vattenvärnet särskilt utsläppen av svavelföroreningar i luften som förorsakar våra insjöars försurning. Det är här fråga om föroreningar i luften som i senare led för till allvarliga förändringar i våra vatten.

Den brottsliga gärningen utföres i dessa fall inte i Sverige utan på områden utanför Sveriges jurisdiktion. Om det blir stora geografiska avstånd av detta slag, fordras internationella överenskommelser för att kriminaliseringen skall få avsedd effekt. Detsamma gäller vid oljeutsläpp i vatten inom en stats område, vilka utsläpp framkallar skada även i andra länders vattenområden.

En annan fråga av allmän natur är när förändringar i en natursubstans nått den grad av intensitet att det föreligger en förorening som omfattas av en brottsbeskrivning. Det kan både reellt och lagtekniskt vara svårt att besvara frågan vad är en förorening.

I allt vatten i naturligt tillstånd förekommer andra ämnen än enbart kemiskt rent vatten. Dessa ämnen kan vara lösta i vattnet i olika kvantiteter. Med ett förorenat vatten menas ett vatten som tillförts vissa mängder främmande ämnen. Var gränsen går för vad som samhället kan tolerera måste klarläggas på ett tydligare sätt än som skett i de föreliggande promemoriorna. Möjligen skulle som förorening av vatten kunna betecknas varje tillsats till vatten som allvarligt förändrar vattnets naturliga kemisk-fysikaliska status till men för växt- och djurlivet inklusive människan.

Vattenvärnet får tillstyrka skyndsamma lagstiftningsåtgärder rörande brott på miljöområdet. Dock måste brottsbalksbestämmelserna vara så väl genomtänkta att de blir lätta att tillämpa. Det vore olyckligt om en ny lagstiftning redan från början gäve anledning till talrika tvister vid domstolarna därför att brottsbeskrivningarna är alltför vaga och inbjuder till olika tolkningar.

Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken,
dels att 13 kap. 9 och 11 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i balken skall införas en ny paragraf, 13 kap. 8 a §, av nedan
angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Den som, i annat fall än som har angetts förut i detta kapitel, tillför mark, vatten eller luft ett ämne eller ett föremål som genom förorening eller på liknande sätt medför eller kan antas medföra hälsorisker som inte är av ringa betydelse döms för m i l j ö b r o t t till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om handlingen på det angivna sättet medför eller kan antas medföra sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. För miljöbrott döms också den som orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning.

Första stycket gäller inte, om behörig myndighet har tillåtit förfarandet, och ej heller om detta är allmänt vedertaget eller annars med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt.

Är brottet grovt skall gärningsmannen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

9 §

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som i 7 eller 8 § sägs, dömes för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Begår någon av grov oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 § skall han dömas för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år. Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som anges i 8 a § döms för vårdslöshet mot miljön till samma straff.

11 §

Om någon, som ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § för luftfartssabotage, frivilligt avvärjt fara som där sägs innan avsevärd olägenhet uppkommit, må dömas till lindrigare straff än för gärningen är stadgat; dock må ej dömas till lindrigare straff än fängelse, om lägsta straffet för brottet eljest är fängelse i två år eller däröver. Var faran ringa och är för gärningen ej stadgat svårare straff än fängelse i ett år, skall ej dömas till ansvar.

Om någon som har ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 8 a, 9 eller 10 § eller 5 a § för luftfartssabotage frivilligt har avvärjt en sådan fara eller annars en sådan verkan som anges där innan någon avsevärd olägenhet har uppkommit, får han dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen. Han får dock ej dömas till lindrigare straff än fängelse, om lägsta straffet för brottet annars är fängelse i två år eller däröver. Var faran ringa och är för gärningen ej föreskrivet svårare straff än fängelse i ett år, skall han ej dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1980-12-19

Närvarande: justitierådet Holmberg, regeringsrådet Hellner, justitierådet Persson.

Enligt lagrådet den 21 november 1980 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 1980 har regeringen på hemställan av statsrådet Winberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anita Meyerson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

8 a §

Det föreslagna straffstadgandet har fått ett vidsträckt tillämpningsområde. Syftet har varit att kriminalisera inte bara förfaranden som innefattar vad som vanligen hänförs till förorening av mark, vatten eller luft utan också vissa likartade företeelser. Vidare har man velat inbegripa sådana åtgärder som att någon anordnar upplag av förvaringskärl som innehåller miljöfarliga ämnen eller gräver ner sådana kärl i marken eller sänker ner dem i ett vattendrag. Åtgärder av detta slag i och för sig innebär emellertid i regel inte att recipienten förorenas men medför en mer eller mindre påtaglig risk för förorening genom att förvaringskärlen kan gå sönder. Det har bl.a. av detta skäl ansetts önskvärt att bestämmelsen skall omfatta också *risker* för skadeverkningar. Det är naturligt att det stöter på svårigheter att fånga in så många olika företeelser som det här är fråga om i en enhetlig brottsbeskrivning.

Beskrivningen av de brottsliga gärningarna i en enda formel har gjort den föreslagna lagtexten ganska svårtillgänglig. Dessutom är det en viss nackdel från preskriptionssynpunkt att straffbarheten knutits till att någon "tillför" ett ämne etc., vilket närmast syftar på en handling, när det i själva verket rör sig om en pågående verksamhet. Enligt lagrådets mening skulle stadgandet vinna i överskådlighet och effektivitet om man dels håller i sär förorenings- och förvaringsfallen, dels beskriver gärningen som något pågående, i det förra fallet så att man kriminaliserar att någon "förorenar" mark, vatten etc. och i det senare så att man kriminaliserar att någon "förvarar" avfall etc. Härtill kommer som en tredje gärningstyp de i första stycket tredje meningen upptagna förfarandena.

Lagrådet ansluter sig till tanken att redan risken för skador och olägenheter bör omfattas av stadgandet. I förslaget kommer denna tanke till

uttryck på det sättet att den brottsliga gärningen "kan antas medföra" vissa effekter. Det är emellertid oklart om detta uttryck skall uppfattas som en bevisregel eller som ett objektiva brottsrekvisit (se remissprotokollet s. 11 och 14). Enligt lagrådets mening kommer syftet med regleringen till tydligare uttryck om man i stället använder orden "kan medföra". Detta uttryck används i ML just för att ange den risk som är förenad med en viss verksamhet (se 1 § första stycket 2 och 3 samt 45 § första stycket 3 ML samt prop 1969:28 s. 210). Beträffande förvaringsfallet är det för övrigt endast *risk* som behöver omfattas av brottsbeskrivningen. I och med att denna risk manifesterar sig i en skada — sedan förvaringskärlet gått sönder — inträder den situation som omfattas av brottsbeskrivningen för föroreningsfallen. Det kan på goda grunder antas att den som ansvarar för förvaringen också har åtminstone indirekt eller eventuellt uppsåt med avseende på föroreningen.

Som tidigare nämnts är det remitterade förslaget också tänkt att omfatta vissa företeelser som ansetts likställda med förorening. Av motiveringen framgår att man här främst åsyftat spridande av bakterier och virus samt uppvärmning och avkylning av vatten. Det är emellertid svårt att inse att det föreligger något praktiskt behov av att i detta sammanhang beakta dessa företeelser. Spridning av bakterier och virus kan för övrigt vara straffbart enligt 13 kap. 7 § brottsbalken. Och för att utsläpp av kylvatten, vilket torde vara det som närmast åsyftas med uttalandet om uppvärmt vatten, skall medföra omfattande miljöskador krävs så stora och varaktiga utsläpp att upptäckt och ingripande med stöd av ML:s kontroll- och prövningssystem bör kunna ske i god tid. Lagtexten blir enklare och mer överskådlig om man utesluter sådana udda företeelser som nu berörts och reglerar de egentliga föroreningsfallen.

Brottsbeskrivningen har i förslaget blivit så vidsträckt att den kommit att innefatta också företeelser som inte bör vara straffbara. Med anledning härav har i paragrafens andra stycke gjorts undantag för de fallen att behörig myndighet tillåtit förfarandet och att förfarandet är allmänt vedertaget eller annars med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Att ett förfarande tillåts trots skadeverkningar av den omfattning som förevarande stadgande avser kan möjligen någon gång tänkas ske med stöd av 136 a § byggnadslagen eller 6 § ML. Vad som i övrigt avses med nämnda undantag har närmare utvecklats i motiveringen. Såsom paragrafen har konstruerats får undantagen karaktär av straffrihetsgrunder. Detta passar emellertid endast beträffande det sist angivna fallet, som närmast motsvarar vad som enligt oskrivna regler anses gälla i fråga om intressekollisioner o.d. Att förfarandet är tillåtet eller allmänt vedertaget är däremot omständigheter som bör framgå av själva gärningsbeskrivningen och därför behandlas i första stycket. Eftersom försvarligheten såsom straffrihetsgrund hänför sig till hela paragrafen bör bestämmelsen härom upptas som sista stycke.

Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse:

”Den som i annat fall än som har angetts förut i detta kapitel

1. förorenar mark, vatten eller luft på sätt som medför eller kan medföra hälsorisker, som inte är av ringa betydelse, eller medför eller kan medföra sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra hälsorisker, skador eller olägenheter som anges under 1 eller

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget, för m i l j ö b r o t t till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet . . . farlig art.

Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig döms ej till ansvar enligt denna paragraf.”

9 §

Det nya oaktsamhetsbrottet har i förslaget fått benämningen ”vårdslöshet mot miljön”. Det framgår av remissprotokollet att också andra benämningar varit på tal. Enligt lagrådets mening är den som koncessionsnämnden föreslagit, ”vållande till miljöstörning”, den lämpligaste. Mot denna beteckning har i remissprotokollet anmärkts att den är alltför omfattande. De företeelser som enligt ML:s terminologi anses miljöstörande omfattas emellertid till alldeles övervägande del av paragrafen. Detta gäller också efter de av lagrådet föreslagna ändringarna av gärningsbeskrivningen. Lagrådet förordar att brottet får benämningen ”vållande till miljöstörning”.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-01-29

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande och statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Söder, Åsling, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Winberg

Proposition om ändring i brottsbalken (miljöbrott).

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har godtagit de principer som ligger till grund för det remitterade lagförslaget men förordat vissa justeringar av huvudsakligen lagteknisk men till en del även saklig innebörd.

Beträffande det remitterade förslagets 13 kap 8 a § har lagrådet sålunda föreslagit att förorenings och förvaringsfall skall hållas isär genom att lagtexten delas upp i skilda punkter. I fråga om dessa fall har lagrådet ytterligare föreslagit att gärningsbeskrivningen utformas med sikte på en pågående verksamhet och att den risk för att verksamheten får miljöskadliga effekter som skall vara en förutsättning för straffbarhet uttrycks med orden "kan medföra" i stället för "kan antas medföra" som har föreslagits i remissen.

Vidare har lagrådet föreslagit att fall av den typ som i remissen ansågs kunna likställas med förorening — främst spridande av bakterier och virus samt uppvärmning och avkylning av vatten — inte skall omfattas av kriminaliseringen i förevarande paragraf. Slutligen har lagrådet förordat en formell justering när det gäller beskrivningen av de fall som skall undantas från straffbarheten enligt paragrafen.

Beträffande remissförslagets 13 kap 9 § har lagrådet föreslagit att brottsbeteckningen skall vara "vållande till miljöstörning".

Lagrådets förslag att i 8 a § dela upp lagtexten i skilda punkter och att i fråga om förorenings- och förvaringsfallen beskriva gärningen som en

¹Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 13 november 1980.

pågående verksamhet har motiverats med att bestämmelsen därigenom vinner i överskådlighet och effektivitet. Jag kan godta lagrådets synpunkter och vill särskilt framhålla att denna avfattning av bestämmelsen medför att preskriptionstiden börjar löpa först när den miljöfarliga verksamheten upphör. Skulle det i ett föroreningsfall visa sig att en miljöskadlig effekt uppstår därefter, kommer i enlighet med vad jag har anfört i remissprotokollet den tidpunkten att bilda utgångspunkt för beräkning av preskriptionstiden, förutsatt att gärningsmannen hade uppsåt som omfattade effekten. Den bestämmelse som lagrådet har föreslagit för fall då någon "förvarar avfall eller annat ämne" måste anses täcka även situationer då någon har exempelvis låtit deponera bristfälligt emballerat miljöfarligt material utan avsikt att ta vidare befattning med detta.

Den av lagrådet föreslagna ändringen av uttrycket "kan antas medföra" till "kan medföra" synes inte innebära någon ändring i sak i förhållande till det remitterade förslaget. Jag anser mig därför kunna godta vad lagrådet har föreslagit. Vad jag i remissprotokollet har uttalat om riskbedömningen — bl.a. att det, för att straffbarhet skall inträda, skall vara fråga om en praktiskt beaktansvärd risk har fortfarande giltighet.

I fråga om föroreningsfallen kan jag vidare godta vad lagrådet har anfört till stöd för sitt förslag att inte låta kriminaliseringen i förevarande paragraf omfatta sådana förfaranden som i likhet med spridande av bakterier och virus samt uppvärmning och avkylning av vatten ej utgör förorening i egentlig mening. I tydlighetens intresse bör då en motsvarande begränsning av kriminaliseringen göras i fråga om förvaringsfallen.

Lagrådets förslag till justering när det gäller beskrivningen av de situationer som inte skall omfattas av straffbarheten synes innebära en förbättring i systematiskt hänseende. Jag tillstyrker förslaget även i denna del. Jag har inte heller någon erinran mot den av lagrådet föreslagna brottsbeteckningen "vållande till miljöstörning" för fall som avses i 9 §.

I enlighet härmed godtar jag i princip de ändringar som lagrådet har föreslagit. Vissa redaktionella justeringar bör dock göras. Jag vill understryka att de uttalanden som jag i remissprotokollet har gjort i olika tillämpningsfrågor i allt väsentligt fortfarande äger giltighet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i brottsbalken	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 1980	4
1 Inledning	4
2 Gällande ordning i korthet	5
3 Aktuella ändringsförslag	6
4 Föredragandens överväganden	7
5 Hemställan	23
6 Beslut	23
Bilaga 1 BRÅ PM 1979:6 Kriminalisering av föroreningar av miljön, m.m.	24
Bilaga 2 PM (Dnr 358-80) i anslutning till brottsförebyggande rådets PM 1979:6 Kriminalisering av föroreningar av miljön m.m.	63
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över BRÅ PM 1979:6 och departementspromemoria Dnr 358-80.	70
Bilaga 4. Det remitterade lagförslaget.	109
Utdrag av lagrådets protokoll den 19 december 1980.	111
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 1981.....	114