



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 oktober 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 kommittédirektiv om en skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 21 december 2023.

Enligt direktiven ska utredaren bl.a. ta ställning till om, och i så fall hur, miljöstraffavgifter kan användas i fler fall och analysera om avgiftsnivåerna behöver höjas för att avgifterna ska vara effektiva.

Utredaren ska nu även bl.a.

- bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelse av miljölagstiftningen samtidigt som allvarligare överträdelse av samma regler är kriminaliserade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 december 2024.

Uppdraget att möjliggöra sanktionsavgifter och straffrättsliga påföljder för överträdelse av olika allvar av samma del av miljölagstiftningen

Det nuvarande miljörettsliga sanktionssystemet har utformats för att undvika att en gärning ska omfattas av såväl bestämmelser om miljöstraffavgift

som straffbestämmelser. Inriktningen har alltså varit att skapa en reglering där överträdelser av miljölagstiftningen kan leda till en sanktion antingen i form av straff eller miljöstraffavgift. Medan straff är reserverade för överträdelser av centrala skyldigheter i miljölagstiftningen är miljöstraffavgifter avsedda att användas för mindre allvarliga överträdelser. Systemet med miljöstraffavgifter är i dag utformat för att vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat och det förutsätter att det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse har begåtts. Bestämmelserna om miljöstraffavgift bygger på strikt ansvar, dvs. att avgiften tas ut även om överträdelserna inte begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet, medan bestämmelserna om straffansvar i 29 kap. miljöbalken förutsätter att gärningen har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Huvuddelen av anmälningarna som avser miljöbrottslighet görs av tillsynsmyndigheter, som funnit att de objektiva omständigheterna ger anledning att anta att ett brott har begåtts. Av olika skäl leder dock en stor andel av anmälningarna inte till att någon förundersökning inleds eller till att något åtal väcks. I vissa fall avslutas ärendet med att åklagaren beslutar ett strafföreläggande med företagsbot. I andra fall kan ett beslut att inte väcka åtal exempelvis motiveras med att gärningen bedöms som ringa eller att det inte går att visa att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet.

Det förekommer således att åsidosättandet av centrala delar av miljölagstiftningen inte möts av någon reaktion från samhällets sida, samtidigt som mindre allvarliga förseelser bestraffas genom miljöstraffavgifter. Det kan därför ifrågasättas om det nuvarande systemet är effektivt, proportionerligt och avskräckande.

Det kan vara lämpligt att vissa överträdelser som i dag är kriminaliserade, men som enbart leder till böter, i stället bestraffas med miljöstraffavgifter. Det måste dock samtidigt fortfarande vara möjligt att väcka åtal för brott om agerandet är att betrakta som en del av en allvarligare överträdelse. Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan åsidosättandet av en skyldighet i miljölagstiftningen vara att betrakta som en mer eller mindre allvarlig överträdelse. Av betydelse för att bedöma allvaret i överträdelserna är bl.a. om det har varit en medveten eller avsiktlig överträdelse. Det har också stor betydelse vilken skada eller risk för skada som åsidosättandet har inneburit.

Sanktionsregleringen bör vara utformad så att det finns utrymme för att kriminalisera åsidosättandet av en skyldighet enligt miljölagstiftningen i vissa situationer och i andra situationer bestraffa överträdelsen genom en miljö-sanktionsavgift. Gränserna för vad som ska vara kriminaliserat respektive omfattas av sanktionsavgifter bör vara bestämda utifrån om åsidosättandet utgör en mer eller mindre allvarlig överträdelse. En överträdelse som är att betrakta som lindrig kan vara lämpliga att bestraffa med sanktionsavgifter. Det förutsätter att agerandet inte har inneburit skador eller annat än en liten risk för begränsade skador på människors hälsa eller miljön. Om åsidosättandet orsakat skador på människors hälsa eller miljön eller typiskt sett innebär risk för sådana skador bör det dock betraktas som en sådan överträdelse som omfattas av kriminalisering. Detsamma kan gälla för ett agerande som sker avsiktligt eller systematiskt.

Ett system som medger att ett faktiskt handlande kan omfattas av såväl en straffbestämmelse som en bestämmelse om sanktionsavgift kan underlätta det ursprungliga uppdraget att genomföra en sanktionsväxling. Ett sådant system skulle t.ex. kunna möjliggöra att överträdelser av specifika handlingsregler på miljöområdet, exempelvis sådana som listas i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken, avkriminaliseras och i stället omfattas av bestämmelser om sanktionsavgifter, samtidigt som överträdelser av samma handlingsregler kan vara straffbara om det finns särskilda omständigheter, t.ex. att gärningen typiskt sett har inneburit en risk för skada på människor eller miljön. Det senare är i dag kriminaliserat genom 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

Ett annat exempel är överträdelser av villkor i tillstånd eller beslut som meddelats med stöd av balken och som är kriminaliserade genom 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Sådana överträdelser skulle i vissa fall i stället kunna bestraffas med miljö-sanktionsavgift samtidigt som allvarigare överträdelser, exempelvis sådana som typiskt sett medför skador på människors hälsa eller miljön, kan omfattas av straffansvaret i 29 kap. 1 § miljöbalken.

Tillsynsmyndigheterna bör på samma sätt som i dag anmäla en överträdelse av miljölagstiftningen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om de objektiva omständigheterna är sådana att de ger anledning att anta att ett brott har begåtts. Om anmälan inte leder till att ett åtal väcks eller till att ett beslut om företagsbot fattas, bör Åklagarmyndigheten informera tillsynsmyndigheten så att myndigheten kan utreda om det finns skäl att påföra en sanktionsavgift.

Inom EU pågår för närvarande revideringar av flera förordningar och direktiv som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser. Dessa rättsakter innehåller bestämmelser om sanktioner som gäller parallellt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Förutom krav på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande innehåller rättsakterna bestämmelser om vad som ska beaktas vid beslut om sanktioner. I uppdraget ingår inte att lämna förslag som genomför de föreslagna EU-bestämmelserna.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller krav som är relevanta att beakta vid utformningen av sanktionssystem. Bland dessa kan nämnas dubbelbestraffningsförbudet (artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i stadgan), som innebär att ingen ska kunna straffas två gånger för samma gärning. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte strida mot Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Utredaren ska därför

- bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen samtidigt som allvarligare överträdelser av samma regler är kriminaliserade,
- redogöra för hur förslagen är förenliga med dubbelbestraffningsförbudet,
- föreslå ändringar som innebär att den ansvariga tillsynsmyndigheten informeras när en anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten inte leder till att åtal väcks eller till att ett beslut om företagsbot fattas, så att tillsynsmyndigheten kan utreda om det finns skäl att i stället påföra en sanktionsavgift,

- se till att förslagen inte försvårar ett genomförande av EU-förordningar och direktiv på miljöområdet som för närvarande är föremål för revidering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 december 2024.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)