



Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande från Skogsindustrierna avseende Miljöbalkskommitténs delbetänkande, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, SOU 2004:37 (M2004/13617R)

Sammanfattning

Sanktionssystemet

- Skogsindustrierna anser att de ändringar och förtydliganden som föreslås i miljö-balkens sanktionskapitel till största del är väl genomtänkta och bör genomföras. Vi anser dock inte att det är befogat att tidigarelägga fullbordanstidpunkten för miljö-brott såsom föreslås. Detta skulle endast leda till att abstraktionsgraden ökar vid bedömning om brott har begåtts eller inte, vilket inte är till fördel för rätts-tillämpningen.
- Vidare anser vi att det inte framförts övertygande skäl för att sänka graden av oaktsamhet från grov till vanlig oaktsamhet vid miljöfarlig kemikaliehantering. Straffbestämmelsen är fortfarande mycket vid och svepande till sin natur. Det är därför svårt för en enskild person att veta vad som är kriminaliserat, vilket gör att toleransnivån från samhället bör vara större. Det kan inte vara rimligt att det är åklagaren som i sin gärningsbeskrivning skall fylla ut tillkortakommanden i lagstiftningen..
- I fråga om undantaget för ringa brott anser vi att kommittén intagit en alltför restriktiv hållning. Vi anser att ringaundantaget även bör gälla för brott mot förprövnings- och anmälningssplikten samt vid försvårande av miljökontrollen enligt första och andra stycket i 29 kap 5 §. Det är inte sällan svårt att avgöra när en anmälan måste göras eller var gränsen går mellan en anmälningss- och en tillståndspliktig ändring av en A- eller B-verksamhet. Samma sak gäller för incidentrapportering. För att inte sanktionssystemet skall uppfattas som alltför stelt och onyanserat anser vi att straff-bestämmelser, som täcker in handlingar där det finns en betydande gråzon mellan vad som är tillåtet och inte tillåtet bör vara förenade med undantag för ringa brott.
- När det gäller felaktiga eller utelämnade uppgifter i ansökningshandlingar anser vi att förslaget till straffbestämmelse är alltför otydligt med risk för en orimligt omfattande kriminalisering.

Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler

- Rent generellt kan sägas att det är anmärkningsvärt att så få avgöranden från miljödomstolarna avseende miljöfarlig verksamhet ligger till grund för kommitténs resonemang och bedömningar. Det förefaller inte heller vara så att man tagit del av miljökonsekvensbeskrivningar, kompletteringar och senare yttranden för att få en fullständig bild över hur hänsynsreglerna de facto hanterats vid prövningarna. Skogsindustriernas erfarenhet är att merparten av de uppgifter som rör tillämpningen av dessa regler finns just i dessa handlingar och att ansökan endast är en sammanfattning av sökandens bedömningar med yrkanden och förslag till villkor m.m. Vi anser således att beskrivningen av hur hänsynsreglerna behandlas vid prövning av miljöfarlig verksamhet inte är rättvisande i vart fall inte för större verksamheter.

De allmänna hänsynsreglerna

- Skogsindustrierna kan i princip ställa sig bakom de förslag till omdisponeringar i 2 kap. som kommittén föreslår. Vi anser det dock vara olämpligt att införa en ”särskild hänsynsregel” för att reglera skyddet av hotade växt- och djurarter. Den föreslagna regeln är ingalunda så intetsägande som kommittén ger sken av utan innehåller en rad komplikationer, som inte närmare har belysts i utredningen. Vi saknar en utredning om i vilken omfattning hotade arter förekommer i de miljöer som här främst är aktuella, d.v.s. mark avsedd för exploatering. Av erfarenheter från Gotland vet man att nuvarande, förvisso hårdare regel i 12 kap. miljöbalken, lett till att stenindustrin i princip inte alls har kunnat utvecklas på grund av den allmänna förekomsten av hotade arter. Det finns inte heller någon närmare analys av hur rimlighetsavvägningen skall göras med avseende på hotade arter och en planerad verksamhet. Vidare har det inte närmare berörts vad detta kommer att innebära i form av ökade kostnader i form av utredningar och inventeringar inom berörda områden. Detta kan bli mycket kostsamt och betungande för verksamhetsutövarna, särskilt för små och medelstora företag.

Skogsindustrierna utvecklar i det följande sina synpunkter på betänkandet och kommer därvid att följa dispositionen i detsamma. Kommentarer till föreslagen lagtext lämnas dock i anslutning till att de aktuella bestämmelserna berörs i betänkandets olika avsnitt.

Inledningsvis vill vi framhålla att detta är ett välskrivet och genomarbetat betänkande med utförliga resonemang och analyser.

Del A Miljöbalkens sanktionssystem

2. Utgångspunkter för översynen av sanktionssystemet

Skogsindustrierna har inget att invända mot de utgångspunkter som kommittén haft för sitt arbete med sanktionssystemet.

En intressant notering är att antalet anmälningar om brott mot miljölagstiftningen har ökat tio gånger sedan balken infördes medan ansökningarna om tillstånd för A-verksamheter (större industriverksamheter m.m.) mer än halverats sedan balkens ikraftträdande (se SOU 2004:38 sid. 38).

Vi anser till skillnad från kommittén att det med hänsyn till det kraftigt ökade antalet anmälningar och den relativt låga andel, som trots allt lagförs för brott mot miljöbalken borde finnas skäl att öppna för att tillsynsmyndigheterna i viss mån skulle få möjlighet att underlåta att anmäla misstänkta brott. Detta skulle kunna vara fallet om myndigheten bedömer att det inte finns skäl att anta att någon kan lagföras. Detta är förvisso ett avsteg från att det är polis och åklagare som skall utreda om brott begåtts eller inte. Redan idag torde det emellertid ändå ske en sådan bedömning vid många tillsynsmyndigheter, varför det inte kan anses vara en särskilt ingripande åtgärd att legalisera förfarandet. Det skulle då också föra med sig den positiva konsekvensen att polis och åklagare skulle avlastas något för att kunna prioritera mer angelägna åtgärder.

3. Miljösanktionsavgifter

Skogsindustrierna har endast ett par kommentarer avseende kommitténs bedömningar i detta kapitel. Den första gäller avsnitt 3.4, Vem skall besluta om avgift. Vi har till skillnad från kommittén förståelse för att det kan vara en svår situation för en tillsynsmyndighet att både försöka bygga upp ett förtroendefullt samarbete med en verksamhetsutövare och samtidigt vara den som skall fatta beslut om miljösanktionsavgift - särskilt om miljösanktionsavgiften inte uppfattas som rimlig. I allmänhet har dock seriösa verksamhetsutövare förståelse för myndighetens roll och de skyldigheter den har. Vi ser emellertid inte något bra alternativ till tillsynsmyndigheten för denna uppgift om enkelheten i systemet ska bevaras. Alla andra lösningar skulle leda till ökad byråkrati.

När det gäller rättssäkerheten anser kommittén att det väsentliga är att det finns möjlighet att överklaga till domstol. Skogsindustrierna håller med om att detta är viktigt och en förutsättning för att systemet skall uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet. Det går dock inte att bortse ifrån att det alltid är vanskligt från rättssäkerhetssynpunkt att en myndighet är både utredande och beslutande. Skogsindustrierna anser dock inte att denna brist är ett tillräckligt skäl att ändra på dagens ordning. Fördelarna av att ha ett enkelt och snabbt system överväger.

Den andra anmärkningen vi har gäller avsnitt 3.6, Befrielse från avgift. Vi anser till skillnad från kommittén att det skulle vara rimligt att införa en möjlighet till jämkning om det föreligger särskilda skäl. För de lägre avgifterna torde utrymmet för jämkning vara litet, men när det rör sig om större belopp anser vi att det kan vara befogat att kunna jämka avgiften även om de särskilda skälen som angetts inte bedöms vara tillräckliga för att helt befria från avgift. Detta gäller särskilt enskilda personer samt små och medelstora företag. Vi anser här att det finns skäl att dra direkta paralleller till skattetilläggsbestämmelserna där en sådan möjlighet finns. Det synes märkligt att det inte skulle vara möjligt att jämka nedåt när det tydligen enligt kommittén bör vara möjligt att skärpa miljösanktionsavgiften vid upprepade överträdelser (avsnitt 3.8.2). Vi har inget emot en sådan ordning med skärpning vid återfall, om det sker kort efter den första överträdelsen, men anser då att det också bör vara rimligt att jämka nedåt i vissa fall.

När det gäller tidsåtgången för att handlägga ett ärende om miljöstraffavgift anser vi att man borde kunna ange ett riktmärke för när det finns skäl att helt befria från avgift. Ett sådant riktmärke skulle kunna vara ett år från det att tillsynsmyndigheten fick kännedom om den avgiftsbelagda överträdelsen.

4. Straff – allmän del

Beträffande avsnitten 4.1 – 4.4.5 har vi inga synpunkter på kommitténs överväganden och slutsatser.

I avsnitt 4.5 har vi vissa synpunkter. Det anges på sidan 148 att skälighetsavvägningen i 2 kap 7 § miljöbalken är främmande för en straffrättsprocess och att det närmast är 2 kap. 2 § miljöbalken som kan ha betydelse för de straffrättsliga oaktsamhetsbedömningarna. Detta skulle innebära att kunskapskravet skulle vara högre vid oaktsamhetsbedömningen i en straffrättsprocess än vad som annars gäller vid tillämpning av balken. En sådan slutsats förefaller inte rimlig. Även vid en bedömning enligt 29 kap. miljöbalken måste det tas hänsyn till vad som rimligen kan krävas i form av kunskap i det aktuella fallet. Samma sak torde gälla för 2 kap. 3 § om vilka försiktighetsmått som kan krävas och övriga hänsynsregler i den mån de aktualiseras.

Vidare anser vi att resonemanget kring oaktsamhetens klandervärdhet i avsnitt 4.5.2. är något märkligt. Kommitténs resonemang om att oaktsamhet kan anses vara minst lika klandervärd som uppsåtligt handlande synes bygga på att olika fall jämförs med varandra. Skogsindustrierna kan inte se att det skulle vara mindre klandervärd att uppsåtligt strunta i kontrollen och vara medveten om riskerna än att låta bli att kontrollera av oaktsamhet och vara omedveten om riskerna. Kommitténs tycks anse att riskerna i det först nämnda fallet är mindre, men det är de endast om uppsåtet har en mindre omfattning än oaktsamheten, d.v.s. de verkliga riskerna skulle vara mindre till följd av att den som agerar uppsåtligt i någon mån skulle vilja begränsa riskerna. Än mer tydligt blir bristerna i resonemanget när man sedan talar om att oaktsamhet kan vara lika straffvärd som uppsåt under förutsättning att miljöskadorna i det förstnämnda fallet är större. I ett sådant fall talar man om helt olika saker och jämförelsen är inte relevant. Rent moraliskt måste det alltid anses vara mer straffvärd att agera uppsåtligt jämfört med att agera oaktsamt förutsatt att allt annat är lika. Detta anser Skogsindustrierna är självklart. Det behöver dock inte innebära att man inte kan slå ihop 29 kap 1 och 2 §§ miljöbalken och även finna att ett oaktsamhetsbrott kan vara grovt. Vid straffmätningen måste man dock ha denna grundläggande skillnad i klandervärdhet klar för sig.

5. Straff – de särskilda straffstadgandena

5.1 Miljöbrott

Skogsindustrierna har ingen erinran mot att straffbestämmelsen utvidgas till att även omfatta ändring av yt- och grundvattennivåer på sätt som anges i betänkandet. Inte heller har Skogsindustrierna några invändningar mot att undantagen för strafffrihet avseende vad som är allmänt vedertaget och försvarligt tas bort i lagtexten. Det väsentliga är att det straffbara området inte utvidgas i detta avseende. Samma sak gäller för den redaktionella ändringen beträffande regleringen av ringa brott. Vi anser dock inte att de exempel på fall som inte kan anses som ringa i avsnitt 5.1.6 är särskilt adekvata. Kommittén anger där att utrymmet för att

betrakta utsläpp av toxiska, bioackumulerande och icke nedbrytbara ämnen som ringa är mycket litet. För att avgöra farligheten måste man se till varje ämne/substans för sig. Det kan mycket väl vara så att ett ämne är toxiskt samtidigt som det är mycket lättnedbrytbart. Farligheten för miljön kan då många gånger vara mycket liten. Det kan även vara så att ett ämne är svårnedbrytbart, men att det har en låg eller försumbar farlighet. Vi anser således inte att det är vare sig vetenskapligt korrekt eller rimligt att göra denna typ av kategoriska uttalanden om ringaundantagets tillämplighet.

När det gäller oaktsamhetsbrottet i 29 kap. 2 § miljöbalken delar vi kommitténs slutsats att detta kan föras till 29 kap. 1 § samt att det även finns skäl att bedöma vissa oaktsamhetsbrott som grova. Det är dock, som ovan angetts, viktigt att gradskillnaden mellan uppsåt och oaktsamhet bevaras i straffmätningen. Det kan aldrig anses vara lika klandervärt att vara oaktsam som att handla uppsåtligt förutsatt att de objektiva omständigheterna är lika. Vi anser dock inte att detta behöver manifesteras genom olika strafflatituder i 29 kap. 1 § miljöbalken för oaktsamhetsbrott respektive uppsåtliga brott, utan den skillnaden bör kunna beaktas av domstolarna ändå vid straffmätningen.

Beträffande förslaget att tidigarelägga fullbordanstidpunkten är vi mera tveksamma. Vi kan inte se att det finns något bärande skäl för att göra denna förändring. Tvärtom anser vi att abstraktionsnivån i straffbestämmelsen kommer att öka än mer än vad som idag är fallet med bedömningen av abstrakt fara för skada. För att det skall kunna föreligga en beaktansvärd fara för skada på miljön anser vi att det måste vara fråga om en förorening av mark, vatten eller luft. Det finns då ingen anledning att ändra fullbordanstidpunkten för brottet till tidpunkten för utsläppet. Risken finns att det då kan uppkomma onödiga bedömningsfrågor om t.ex. en hårdgjord markyta är ägnad som säkerhetsåtgärd eller för att underlätta transporter eller båda delarna. Om den inte varit ägnad som säkerhetsåtgärd skall då inte dess skyddande effekt och en efterkommande uppsamling av den utsläppta vätskan kunna leda till ett friande.

Skogsindustrierna delar således inte kommitténs ståndpunkt att det är viktigt att även straffa handlingar där det inte uppstått någon skada eller där risken för skada varit liten. Det kan förvisso finnas fall där någon skada inte uppkommit eller där risken för förorening varit mindre som kan anses vara straffvärda. Detta kan gälla fall där det rört sig om mycket farliga ämnen och/eller det endast varit slumpen som gjort att en skada inte inträffat. Bestraffning i dessa avseenden kan dock ske redan med nuvarande lydelse av 29 kap.1 § miljöbalken. Vi tror inte att det står i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet att öka möjligheten att bestraffa handlingar där risken för skada varit liten eller ingen alls i det konkreta fallet. Tvärtom är det mer angeläget att fokus sätts på de fall där det verkligen skett en skada eller funnits en beaktansvärd risk för skada.

Beträffande p.2 i 29 kap.1 § miljöbalken har vi ingen erinran mot att bortskaffande anges tillsammans med förvaring. Det finns dock skäl att påpeka att det här finns en över-lappning i kriminaliseringen i förhållande till nedskräpning. Det får anses oklart var skiljelinjen mellan de båda bestämmelserna går.

När det sedan gäller preskriptionstider för förvaringsfallen anser vi inte att det är tillfyllest att frågan löses i rättstillämpningen. Det är en viktig rättssäkerhetsfråga att en fastighetsköpare kan bedöma om det finns något straffrättsligt ansvar när han eller hon förvärvar en fastighet. Det är även i övrigt angeläget att det framgår klart hur omfattande en kriminalisering är. Vi anser således att frågan bör utredas särskilt. Detta kan lämpligen ske i samband med en

översyn av 10 kap. miljöbalken, där särskilt frågan om förhållandet mellan förorening och förvaring är angeläget att klara ut i ljuset av 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

5.2 Områdesskyddsbrott

Skogsindustrierna har inga avvikande synpunkter avseende den nya bestämmelsen om områdesskyddsbrott.

5.3 Artskyddsbrott

Skogsindustrierna har inga särskilda synpunkter beträffande bestämmelsen om artskyddsbrott.

5.4 Miljöfarlig kemikaliehantering

Det är bra att kommittén har lyckats skapa reda i den vidlyftiga kriminaliseringen på kemikalieområdet. När det gäller den allmänna kriminaliseringen av handhavandet av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt anser vi dock att regleringen är mindre lyckad. Kommittén har föreslagit att oaktsamhetsströskeln skall sänkas från grov oaktsamhet till oaktsamhet. Skälet till detta är att övriga brott i 29 kap. omfattar oaktsamhet och att det inte är lämpligt att låta tillkortakommanden på den objektiva sidan i straffbudet kompenseras på den subjektiva sidan. Detta må ha sin riktighet. Problemet är dock att kommittén inte förmått att öka precisionen på den objektiva sidan, varför de problem med en mycket omfattande kriminalisering som föranledde kravet på grov oaktsamhet i nuvarande 29 kap. 3 § miljöbalken i allt väsentligt kvarstår. Regeln gäller handhavandet av i princip alla produkter som omger oss i vårt samhälle med undantag för jungfruliga råvaror, som inte kan anses vara behandlade med någon kemisk produkt eller innehålla någon sådan. Redan detta gör att bestämmelsen har en extremt vid omfattning. De aktsamhetsåtgärder som skall vidtas är skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som föreskrivits eller som annars behövs. Detta innebär en direkt kriminalisering av produktvalsregeln i 2 kap.6 § samt i princip även försiktighetsprincipen i 2 kap 3 § miljöbalken. Detta står helt i strid med vad kommittén själv anger på sidan 112 i betänkandet om att de allmänna hänsynsreglerna är så allmänt hållna att det i regel är först när myndigheterna har uttolkat dem och preciserat dem genom tillståndsbeslut eller förelägganden som den enskilde kan veta exakt vad som gäller. När det gäller handlanden, som i särskilt avseende preciserats i föreskrifter kan det finnas skäl att kriminalisera handhavanden i strid med vad som föreskrivits. Däremot anser vi inte att det är förenligt med rimliga krav på rättssäkerhet att ha denna typ av svepande kriminalisering som i princip kan omfatta vad som helst i samhället. Beträffande varor som är behandlade med eller innehåller en kemisk produkt framgår det inte ens av lagtexten att det skall vara den kemiska produktens egenskaper som skall vara styrande för vilka aktsamhetsåtgärder som skall vidtas. Det talas här, precis som i nuvarande lagtext, endast om varans inneboende egenskaper. Detta kan visserligen tillskrivas språkliga tillkortakommanden när det gäller att formulera sig kortfattat i lagtext, men i grunden beror otydligheterna på att det kriminaliserade området egentligen inte är definierat. Det är inte rimligt att som kommittén på sidan 209 hänvisa till att åklagarna får precisera vad som skall anses vara brottsligt i stämningsansökan. Detta måste vara tydligt redan i lagtexten för att enskilda skall ha en rimlig möjlighet att bedöma vad som är tillåtet och inte tillåtet.

Vi anser således att bestämmelsen i 29 kap 3 § första stycket i författningsförslaget bör utgå. De fall av icke önskvärd handhavande som inte täcks av 29 kap 1 § eller 29 kap 4 och 4a §§ i förslaget bör kriminaliseras särskilt. Om detta skulle anses vara ett alltför radikalt förslag bör i vart fall nuvarande krav på grov oaktsamhet kvarstå för handlingar enligt första stycket (29:3) samt bestämmelsen begränsas till att gälla kemiska produkter och biotekniska organismer. Att som nu även inkluderar varor som innehåller eller behandlats med en kemisk produkt innebär att bestämmelsen får en orimligt stor räckvidd och ökar otydligheten.

5.5 Otillåten miljöverksamhet

Det är förtjänstfullt att kommittén valt att lista alla fall där tillstånd eller anmälan krävs. Bestämmelsen har därmed blivit tydlig och lättläst även om den är lång. Vår enda anmärkning mot kommitténs överväganden beträffande otillåten miljöverksamhet är att det inte skall finnas något undantag för ringa fall vid brott mot förprövningsplikten. Vi anser inte att reglerna för tillstånd och anmälan är så klara och entydiga att det inte skulle vara befogat med att även låta ringaundantaget omfatta otillåten miljöverksamhet. Detta gäller särskilt vid ändring av A- och B-verksamheter, där tillämpningen av 5 § tredje stycket förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet inte sällan leder till tolkningsfrågor. Gränsdragningsproblem kan även uppkomma beträffande vattenverksamhet där det finns ett visst utrymme att vidta åtgärder utan att söka tillstånd om det är uppenbart att vattenverksamheten i fråga inte kan leda till att enskilda eller allmänna intressen skadas. Miljöbalkskommittén har nu föreslagit att även ett anmälningsförfarande skall införas för vissa särskilt angivna vattenverksamheter (se SOU 2003:124). Ett exempel är bryggor med en största yta om 50 m². Om man tänker sig att någon bygger en brygga som är 51 m² stor och det är uppenbart att detta inte kan skada enskilda eller allmänna intressen. Har verksamhetsutövaren då brutit mot tillståndsplikten om han eller hon inte sökt tillstånd eller är åtgärden att betrakta som tillåtlig enligt undantaget från både tillståndsplikt och anmälningsplikt.

Vi vill inte överdriva problemen och huvudregeln vid verksamheter beträffande tillstånds- och anmälningspliktens omfattning skall naturligtvis, precis som kommittén anger leda till straffrihet. Vi anser dock att det är befogat med ett ringaundantag även för otillåten miljöverksamhet för att på ett smidigt sätt kunna undvika stötande fall i rättstillämpningen som knappast är till gagn för miljöretten och respekten för dess sanktionssystem.

5.6 Villkorsbrott

Skogsindustrierna har ingen erinran mot utformningen av 4a § förutsatt att den föreslagna övergångsbestämmelsen avseende provisoriska föreskrifter kommer att gälla innebärande att provisoriska föreskrifter meddelade enligt miljöbalkens nuvarande lydelse inte skall kunna straffsanktioneras i efterhand.

Vi kan även instämma i vad kommittén skriver om vikten av egenkontrollen och att denna följs så att det inte blir möjligt att undgå straff endast för att man underlåter att kontrollera sin verksamhet. Det är mycket viktigt, inte minst av rättviseskäl, att inte oseriösa verksamhetsutövare skall komma undan samhällets miljökrav genom att underlåta att utföra egenkontroll. Vi förordar därför en tillbakagång till den gamla ordningen där kontrollprogram godkändes av tillsynsmyndigheten. Detta skulle enkelt kunna hanteras genom delegation i tillståndsbesluten.

5.7 Försvårande av miljökontroll

Skogsindustrierna anser att även första och andra stycket av 29 kap. 5 § bör omfattas av ringaundantaget. Detta är särskilt angeläget när det gäller incidentrapporteringen som inte sällan innebär gränsdragningsproblem om vad som rimligen behöver anmälas och vad som kan betraktas som normalt förekommande störningar i verksamheten.

Vidare anser Skogsindustrierna inte att utformningen av 29 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken fått en lämplig utformning. Fortfarande är det kriminaliserade området mycket omfattande och diffust. I betänkandet anges att det inte är straffbart att lämna in en ansökan som saknar en miljökonsekvensbeskrivning. Däremot är det straffbart att lämna oriktiga uppgifter och/eller utelämna någon uppgift i en ansökningshandling som kan ha betydelse för förprovningen. Som undantag från det straffbara området anges detaljer som fel i en ritning avseende ledningsdragningar och dylikt. Det förekommer knappast ett enda tillståndsmål/ärende av någon omfattning där det inte krävs kompletteringar i någon form sedan ansökan lämnats in. Om inte kompletteringskraven har någon betydelse för provningen behöver de inte besvaras. Merparten av kraven besvaras dock och kan också på ett eller annat sätt ha betydelse för provningen. Det förekommer också att siffror om utsläpp, materialförbrukning och energifrågor kan visa sig ha blivit felaktiga och rättas under handläggningens gång. Frågan är då om sökanden eller dennes ombud ha gjort sig skyldigt till försvårande av miljökontroll i dessa fall. Om man skall följa betänkandet är svaret ja och det skulle i princip omöjliggöra alla tillståndsansökningar. Det kriminaliserade området för lämnande av oriktiga uppgifter är emellertid minst lika omfattande idag och några lagföringar för försvårande av miljökontroll i samband med tillståndsansökningar känner inte Skogsindustrierna till. Frågan kan därför synas vara något akademisk. Det är emellertid olämpligt att ha en så omfattande kriminalisering.

En viktig fråga för att bedöma kriminaliseringens omfattning är när ett brott kan anses fullbordat. Räcker det t.ex. med att en uppgift varit felaktig eller utelämnats i ansökningshandlingen för att brott skall anses begånget eller skall det krävas att felaktigheten består under hela förvaltningsförfarandet fram till dess myndigheten fattar sitt beslut? Skogsindustrierna anser att en rimlig begränsning av det kriminaliserade området avseende lämnandet av oriktiga uppgifter vid myndighetsprovningar är att det skall krävas att en felaktig eller utelämnad uppgift skall föreligga vid den slutliga bedömningen i ärendet och att den därvid lett till att myndighetens beslutsfattande påverkats i den meningen att beslutet fått ett annat materiellt innehåll än vad som eljest skulle ha varit fallet, d.v.s. det har uppstått en skada i form av ett felaktigt beslut till nackdel för skyddet av miljön. På det sättet uppnås också en viss harmoni med 24 kap.

3 § miljöbalken. Vid svar på förelägganden är saken mindre komplicerad eftersom felaktiga uppgifter som därvid lämnas i princip alltid bör anses straffvärda om det skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Hänsyn måste dock tas till hur pass klart och entydigt myndighetens föreläggande varit samt i viss mån även om uppgiften faktiskt varit av nämnvärd betydelse.

Skogsindustrierna anser att någon form av förtydligande av lagtexten är nödvändig för att den skall kunna anses ange det straffbara området på ett klart och förutsägbart sätt.

5.8 Bristfällig miljöinformation

Skogsindustrierna har inga invändningar mot förslagen.

5.9 29 kap. 8 §

Skogsindustrierna har inga invändningar mot förslagen

.

5.10 29 kap. 9 §

Skogsindustrierna har inga invändningar mot förslagen.

5.11 Vad innebär våra förslag för ringaundantaget och åtalsprövningsregeln

Som ovan angetts anser vi att ringaundantaget borde få en något större tillämpning än vad kommittén föreslagit. I övrigt har vi inga synpunkter på detta avsnitt.

6. Uppgiftsskyldighet och rätten att vara passiv (förbudet mot "self-incrimination")

Avsnittet är intressant läsning, men föranleder inga kommentarer från Skogsindustrierna.

7. Konsekvenser av förslagen och avslutande synpunkter

Skogsindustrierna har inga synpunkter på detta avsnitt mer än att vi ifrågasätter om det verkligen finns behov av särskild kompetens för att handlägga just brott enligt miljöbalken i domstolarna. Brotten utgör i allmänhet endast bötesbrott och det kan inte anses försvarligt att utbilda specialister inom ett sådant område, när brottsbekämpningen i övrigt brottas med stora svårigheter.

Del B Miljöbalkens hänsynsregler m.m.

8. Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler

Skogsindustrierna kan instämma i att det är av vikt för rättstillämpningen att tolkningen av de allmänna hänsynsreglerna motiveras tydligt i domar och beslut. Hänsyn måste dock tas till förhållandena i de enskilda fallen och frågan får inte drivas in absurdum. I många fall är valet av teknik och lokalisering uppenbart och det finns då ingen anledning för beslutsmyndigheten att utveckla skälen här till. Det är även en fråga om effektivitet i beslutsfattandet. Enskilda beslut får inte uppehållas i onödan endast för att myndigheterna anser sig tvingade att skriva långa beslutsmotiveringar eller domskäl.

När det sedan gäller motiveringen av en viss kravnivå är det inte endast av intresse varför inte en högre nivå valts utan även varför en viss hög nivå valts. Varför har en beslutsmyndighet t.ex. ansett att en viss teknik är bästa tillgängliga teknik? I dessa avseenden kan domarna vara mycket kortfattade. En invändning om att en teknik inte finns i faktiskt bruk avfärdas inte sällan endast med kommentaren att det får anses vara bästa teknik och förutsättningarna för dess tillämpning får utredas under en prövotid. För en verksamhetsutövare kan vidlyftiga prövotidsförordnanden bli mycket kostsamma och dessutom i värsta fall försena utveckling av bättre teknik. Det är således viktigt att det inte endast finns ett myndighetsperspektiv på dessa frågor.

När det gäller vägledningsmaterial måste detta utformas på ett användarvänligt sätt och inte som allmänna önskelistor för vad varje enskild myndighet vill att en ansökan skall ta upp. Om vägledningar skall ges ut, vilket kan vara lämpligt i vissa fall, bör de utformas som någon

form av basalternativ och inte som maxalternativ. Kompletteringar får sedan göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet och hanteras då med fördel inom ramen för miljökonsekvensbeskrivningsförfarandet.

8.2 Genomgång av avgöranden från miljödomstolarna

Generellt kan sägas att underlaget beträffande domar från miljödomstolarna synes vara mycket litet avseende miljöfarlig verksamhet (23 st.). Vidare synes det inte vara så att kommittén studerat miljökonsekvensbeskrivningarna, kompletteringarna och yttrandena något närmare vid sin studie av hur verksamhetsutövarna beaktat hänsynsreglerna. Vad man verkar ha fokuserat på är de sammanfattande kommentarer som ges i ansökan. Detta anser Skogsindustrierna ger en skev och missvisande bild av hur hänsynsreglerna de facto hanteras vid tillståndsprövningar.

8.3 Genomgång av avgöranden från Miljööverdomstolen

Redovisningen är i allt väsentligt beskrivande och Skogsindustrierna har inga särskilda synpunkter på vad som angetts.

8.4 Prövningen i Högsta domstolen

När det gäller frågan om transporter som särskilt omnämns i betänkandet har Högsta domstolen den 21 juni 2004 i mål 2223-03 kommit med ett vägledande avgörande. Högsta domstolen undanröjde därvid ett prövotidsförordnande från Miljööverdomstolen om att ett bolag under en prövotid skulle utreda förutsättningarna att minska miljöpåverkan av transporter till och från bolagets anläggningar. I domskälen konstaterade Högsta domstolen att det inte fanns något i bolagets utredning som talade för att ett prövotidsförordnande var påkallat av verkningarna från transporter som enbart rör sig inom bolagets anläggningar eller främst trafikerar anläggningarnas närområde.

Detta klara avgörande har emellertid inte accepterats av Miljööverdomstolen, som mindre än två veckor efter ovan nämnda dom meddelar ett i princip lika omfattande prövotidsförordnande som ovan för ett annat bolag (se Miljööverdomstolens dom den 30 juni 2004 i mål nr M 10499-02). Enligt domslutet skall bolaget under en prövotid utreda möjligheterna att minimera miljöpåverkan genom val av transportslag eller transportlösningar.

Det ovan beskrivna får anses anmärkningsvärt och inger betänkligheter när det gäller prejudikatbildningen på miljörättens område.

När det gäller behovet av vägledande avgörande beträffande tekniska och ekonomiska bedömningsfrågor finner kommittén att det troligen blir Miljööverdomstolen som i praktiken blir prejudikatinstans. Vi anser att detta är en alltför förenklad bild. De ekonomiska och tekniska frågorna kan inte sällan också innehålla principiella ställningstaganden av juridisk natur. Det kan t.ex. gälla vad som är att anse som bästa tillgängliga teknik enligt 2 kap. 3 och 7 §§ eller vilka krav på kunskap det är rimligt att ställa på enskilda verksamhetsutövare eller förhållandet mellan olika hänsynsregler.

Enligt Skogsindustrierna går det inte att enkelt särskilja ekonomiska, tekniska och juridiska frågeställningar inom miljörätten, utan oftast är dessa frågor sammanflätade i varandra. En

annans sak är att alla frågor inte har ett intresse för rättstillämpningen i den mening att de bör bli föremål för prejudicerande avgörande.

9. Förslag till utformning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Skogsindustrierna har i tidigare remissyttranden framfört att lokaliseringsreglerna borde läggas tidigare i 2 kap. än vad som föreslagits samt att det inte torde vara nödvändigt att utöka tillämpningen av 3 och 4 kap till att även gälla anmälningspliktiga och samrådspliktiga åtgärder och verksamheter. Detta är emellertid detaljer och i stort är de förslag som kommittén lagt beträffande omstruktureringen av 2 kap. bra med undantag av den nya särskilda hänsynsregeln om skydd av hotade arter.

Ända sedan frågan om att flytta och modifiera stoppregeln i 12 kap. avseende hotade arter aktualiserades i Miljöbalksutredningen har Svenskt Näringsliv framfört att det krävs en utredning om vilka konsekvenser en sådan förändring kommer att få på tillstånds-prövningen. Vi vet idag inget om i vilken omfattning skydd av hotade arter kan aktualiseras vid prövningar enligt miljöbalken. Utan ett sådant underlag är det omöjligt att närmare bedöma konsekvenserna av den föreslagna regeln. Klart är emellertid att den nuvarande stoppregeln har lett till betydande problem på Gotland där i princip ingen ny täktverksamhet har kunnat etableras till följd av regeln. Den nu föreslagna regeln är dock inte lika sträng eftersom den inte är någon stoppregel. Det kan dock förutses att det kommer att krävas betydande utredningsinsatser i enskilda mål och ärenden för att utröna om det finns några hotade arter inom det tänkta verksamhetsområdet. Detta kommer att bli särskilt kännbart för mindre och medelstora företag samt enskilda personer som kan vilja vidta någon åtgärd. Vidare är det minst sagt oklart hur skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § skall ske med avseende på en hotad art. Hur väger man en hotad skalbagges krav på gynnsamma livsbetingelser mot en ny industrietablering? Hur sällsynt skall en art vara för att ett exploateringsföretag skall stoppas? Om avsikten är att skydda hotade arter kan man också fråga sig varför bestämmelsen endast skall omfatta verksamheter och åtgärder och inte även annan bebyggelse som också kan förändra levnadsbetingelserna för någon växt- eller djurart.

Kommittén motiverar införandet av regeln främst med att den endast utgör ett förtydligande av vad som redan gäller enligt 2 kap 3 § avseende hotade arter. Detta är ett mycket tveksamt argument. Dels är det tveklöst så att man vill åstadkomma en skärpning av regeltillämpningen och därmed också rättsläget dels var frågan till del uppe redan vid införandet av miljöbalken. Flera remissinstanser ville att balkens delmål klart skulle framgå av hänsynsreglerna. Regeringen ansåg då inte att det var lämpligt att ange varje relevant delmål i hänsynsreglerna. Regeringens strävan synes ha varit att de allmänna hänsynsreglerna just skulle vara allmänna och att inte vissa intressen skulle knytas till särskilda miljömål, se prop.1997/98:45 del 1 s.206. Skogsindustrierna anser att detta alltjämt har sin riktighet. Hänsynsreglerna bör vara allmänna. Det skulle minska tydligheten och också förskjuta fokus om vissa frågor framhölls framför andra på sätt som nu föreslås. I förlängningen kan man kunna tänka sig en uppsjö av särskilda hänsynsregler, t.ex. klimatpåverkan, buller, särskilda naturtyper etc.

Skogsindustrierna anser således att den nya särskilda hänsynsregeln som föreslås inte bör införas. I vart fall bör detta inte ske förrän det finns ett fullgott underlag om vilka konsekvenser det skulle få. Nuvarande underlag innehåller inga uppgifter om konsekvenserna

av regelns införande. Det har inte ens gjorts några överväganden av vad den kommer att innebära kostnadsmässigt för mindre och medelstora företag.

Stockholm den 26 augusti 2004

SKOGSINDUSTRIERNA

Christina Molde Wiklund

Ulrik Johansson