



Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007

Kapitel: Miljöbrott

Hela publikationen finns att beställa eller ladda ner på www.bra.se/go/297

MILJÖBROTT

Johanna Hagstedt

Sammanfattning

Det är svårt att uttala sig om miljöbrottens faktiska utveckling. Miljöbrott betraktas som offerlösa i traditionell mening, eftersom »miljön« eller »naturen« är den som drabbas, vilket bidrar till att mörkertalet är stort. Det finns inga säkra källor och antalet anmälda brott speglar i stor utsträckning de insatser och prioriteringar som gjorts av tillsynsmyndigheterna.

Sedan år 2003 har antalet anmälda brott mot miljöbalken följt en svagt nedgående trend. Den bryts år 2007 på grund av en omläggning som gjorts i statistiken. Antalet anmälningar har ökat mest för miljöbrott (29 kap. 1 § MB) som nu är den största kategorin av brott mot miljöbalken (1998:808) och utgör 37 procent av alla anmälningar. Anmälningarna om nedskräpning (29 kap. 7 § MB) har också ökat vilket kan förklaras av en ökad medvetenhet hos allmänheten och att de brotten begås på platser dit allmänheten har tillträde. Den i övrigt nedgående trenden kan troligtvis förklaras av att miljöbalken i stort inte fått den effekt som förväntades, att utredningstiderna är bland de längsta för alla brottstyper och att endast 11 procent av alla ärenden leder till åtal. Detta, i kombination med att straffen som utdöms är mycket låga ger inte incitament till att upptäcka, anmäla och utreda miljöbrott.

Inledning

Miljöbrott som begrepp är nytt i förhållande till många andra brottstyper. Den första renodlade miljölagen: miljöskyddslagen, kom år 1969. Men det var inte förrän på 1970- och 1980-talen då en rad uppmärksammade miljöskandaler ägde rum, exempelvis vt-Kemi, efterföljt av tunnelbygget i Hallandsåsen, som miljöbrott blev ett mer allmänt begrepp och miljöfrågorna generellt fick ett större fokus (Mårald 2001, Brå 2002a, Mårald 2007). Internationella händelser, som Tjernobykatakstrofen, Exxon Valdez grundstötning utanför Alaskas sydkust som ledde till ett enormt oljeutsläpp och gaskatastrofen i Bhopal i Indien, bidrog också till att miljöfrågorna fick större uppmärksamhet.

Länge utvidgades miljölagstiftningen och kompletterades av allt fler lagar och förordningar. När miljöbalken (1998:808) trädde i kraft år 1999 samlades miljölagstiftningen på ett ställe, även om vissa bestämmelser som rör miljön också finns kvar bland annat i brottsbalkens 13 kapitel och i skogsvårdslagen (1979:429). Miljöbalkens (MB) mål är att främja en hållbar utveckling¹¹⁸. Genom miljöbalken infördes många nya bestämmelser. Två av de största nyheterna var dels de allmänna hänsynsreglerna, att verksamheter måste vidta vissa försiktighetsmått och skyddsåtgärder enligt ett antal principer, dels miljö kvalitetsnormerna som specificerar hur höga halter av ett visst ämne som får förekomma i naturen (prop. 1997/98:49).

Trots att miljöbrott som kriminologiskt begrepp har använts under ett trettioårigt år finns fortfarande ingen enhetlig definition. Till miljölagstiftningen räknas i dag miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter och vissa bestämmelser i brottsbalken, jakt- och fiskelagstiftningen, lag (2000:1225) om straff för smuggling samt lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Det är således en mycket bred brottscategori. I föreliggande kapitel definieras dock miljöbrott som de gärningar som är belagda med straff enligt miljöbalken.

Miljöbrott utgörs av sådana handlingar som orsakar föroreningar eller skadliga effekter eller risker för sådana i vatten, mark eller luft och som medför, alternativt kan medföra, hälsorisker för människor, djur och växter eller annan betydande olägenhet för miljön. Förutsättningen är dock att handlingarna inte tillåts av någon tillståndsmyndighet eller är allmänt vedertagna. En viktig utgångspunkt vid många miljöbrott är att vad som är brottsligt normalt bestäms utifrån de tillstånd som många verksamheter måste ha för att få bedriva sin verksamhet. Det är de krav som ställs i tillståndet som är utgångsläget när frågan om ett överutsläpp ska fastställas, och huruvida ett miljöbrott begåtts eller inte. Villkoren i tillståndet kan med andra ord jämföras med ett slags omvänt brottsrekvisit¹¹⁹.

Straffbestämmelserna för miljöbrotten finns samlade i miljöbalkens 29 kapitel. Nedan beskrivs kort de viktigaste brotten som ingår där:

¹¹⁸ Det finns ingen vedertagen definition av begreppet hållbar utveckling. Inom FN används dock den definition som användes i Bruntlandskommissionen: »Hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser behoven av i dag utan att äventyra kommande generationer möjligheten att tillgodose sina behov. Begreppet har en social, ekonomisk och ekologisk dimension.«

¹¹⁹ Termen brottsrekvisit är ett juridiskt begrepp för de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett brott i lagens mening ska föreligga. Vid tillståndsprövade verksamheter blir det omvänt eftersom förutsättningarna eller kraven i tillståndet i stället måste följas för att verksamheten ska vara laglig.

- *Miljöbrott* (29 kap. 1 § MB) tar sikte på föroreningar i mark, vatten eller luft samt olägenheter i miljön genom buller, skakning eller strålning. I samma lagrum finns också det grova miljöbrottet och i kapitlets andra paragraf, oaksamhetsbrottet vållande till miljöstörning.
- *Förseelse mot områdesskydd* (29 kap. 2a § MB) gäller om det bryts mot föreskrifter som beslutats för att skydda ett visst geografiskt område till exempel en nationalpark, ett kulturresevat eller biotopskyddsområde.
- *Artskyddsbrott* (29 kap. 2b § MB) tar sikte på när någon obehörigen tar befattning med djur- eller växtart, ägg, rom eller bon som gärningspersonen vet eller har skälig anledning att anta, har åtkommit genom brott mot föreskrifter i miljöbalken (infördes den 1 januari 2007).
- *Miljöfarlig kemikaliehantering* (29 kap. 3 § MB) handlar om uppsåtliga och oaksamma gärningar avseende bristande skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått med kemikalier.
- *Otillåten miljöverksamhet* (29 kap. 4 § MB) tar sikte på den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha erhållit nödvändiga tillstånd, godkännanden eller motsvarande. Brottet avser även överträdelse av tillståndsvillkor eller villkor för dispens eller annat liknande villkor.
- *Försvarande av miljökontroll* (29 kap. 5 § MB) gäller för den som inte lämnar underrättelser eller uppgifter som myndigheterna kan kräva enligt miljöbalken eller som redovisar oriktiga uppgifter som har betydelse för tillståndsprövningen eller tillsynen.
- *Bristfällig miljöinformation* (29 kap. 6 § MB) kompletterar det nyss redovisade brottet försvarande av miljökontroll. Det avser en mer allmän informationsskyldighet, där någon bryter mot miljöbalken genom att antingen inte ge in handlingar eller redovisa felaktiga uppgifter. Dessutom avses en mer preciserad informationsskyldighet, där någon inte följer märkningskraven som kan gälla för exempelvis kemiska produkter.
- *Nedskräpning* (29 kap. 7 § MB) avser en situation där någon skräpar ned utomhus på en plats till vilken allmänheten har tillträde eller insyn.
- *Blankettstraffbud* innebär att straffbestämmelsen inte innehåller någon självständig brottsbeskrivning. I stället har beskrivningen be-

gränsats till att avse en överträdelse av en materiell regel som finns i en annan paragraf i miljöbalken. Det finns ett femtiotal sådana blankettstraffbud i miljöbalken.

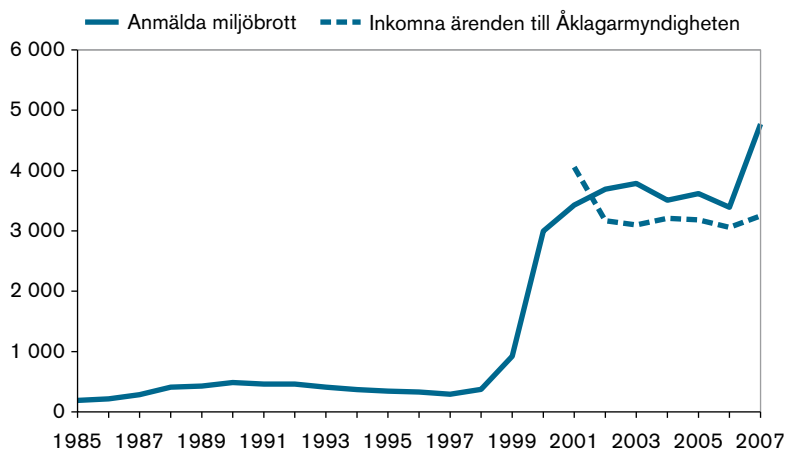
Som nämnts finns delar av den miljörettsliga lagstiftningen i enskilda bestämmelser i brottsbalken, jaktlagen [1987:259], fiskelagen [1993:787] och smugglingslagen. Dessa kommer inte att ingå i den följande statistiska redovisningen. Anledningen är att endast vissa brott enligt enskilda regler i dessa lagar är att betrakta som miljöbrott. Ofta görs heller inte någon uppdelning i statistiken, vilket gör det omöjligt att skilja på överträdelser mot miljön och övriga brott.

Omfattning och utveckling

Miljöbrotten brukar benämnas offerlösa i bemärkelsen att det ofta inte finns någon enskild person som drabbats på samma sätt som för till exempel misshandel och stöld (du Rées 2001). I stället talas det om att »medborgarna«, »naturen« eller »kommande generationer« skadas av att naturen förorenas eller av att vissa djurarter blir alltmer sällsynta. Detta bidrar till att mörkertalet är mycket stort och till att miljöbrotten kan benämnas utredningsbrott, då de ofta inte upptäcks av målsägare utan påträffas av de tillsynsmyndigheter, till exempel kommuner och länsstyrelser, som har till uppgift att kontrollera bland annat miljöfarliga verksamheter.

Statistiken över antalet anmälda miljöbrott kan därför användas som en indikator på miljöbrottens utveckling i termer av lagstiftningsförändringar och resurser för miljöbrottsbekämpning, men speglar i mycket liten grad miljöbrottens faktiska omfattning och utveckling. En ytterligare felkälla är den allmänna miljömedvetenheten som påverkar antalet anmälningar. Den tydliga uppgången under år 1999 var ett resultat av att miljöbalken infördes den 1 januari 1999 och ersatte naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Stora resurser lades ned för att markera att miljöbrott var ett nytt, prioriterat område och inom både polisen och åklagarväsendet infördes nya organisationer för att bekämpa miljöbrott. Antalet anmälningar ökade kraftigt, till viss del på grund av att man införde en anmälningsplikt för alla överträdelser som upptäcktes i samband med de kontroller som utförs av tillsynsmyndigheterna. Kontrollerna är ofta inriktade på just miljö, men en del brott upptäcks också i samband med andra kontroller som det också åligger tillsynsmyndigheterna att göra.

Det kan nämnas att miljöbrotten skiljer sig från många andra brottstyper eftersom anmälningar ofta görs direkt till åklagare i stället för till polisen. Åklagaren beslutar då om att inleda förundersökning respektive väcka åtal. Statistik från Åklagarmyndigheten har därför



Figur 1. Antal anmälda miljöbrott, åren 1985–2007, samt antal inkomna ärenden till Åklagarmyndigheten, åren 2001–2007.¹²⁰ Källa: Åklagarmyndigheten.

använts som ett komplement på vissa ställen i kapitlet eftersom den officiella brottsstatistiken utgår ifrån polisanmälningar och inte får med de fall som anmäls direkt till åklagare. Samtidigt är mörkertalet stort och det finns därför ingen datakälla som ger en bild av den faktiska brottsligheten.

För åren 2003 till 2006 kan man urskilja en svag nedåtgående trend i antalet anmälningar. Den kan troligen förklaras av att miljöbalkens nyhetsvärde avtagit och rutiner nu har hunnit formas för samarbetet mellan olika myndigheter. Antalet inkomna miljöbrottsärenden till Åklagarmyndigheten har även de minskat under de åren, trots att antalet ärenden för de flesta andra brottskategorier har ökat (Åklagarmyndigheten, 2007). Det kan också förklaras av att miljöbalken inte fått den effekt som förväntats, då få personer lagförs och straffen är mycket låga (Karlmark 1999, du Rées 2001, Korsell 2001, Sterzel m.fl. 2005; Åklagarmyndigheten 2007). Utredningstiderna är också långa. Alla dessa faktorer har sammantaget en negativ inverkan på benägenheten att upptäcka och utreda miljöbrott.

Den plötsliga ökningen i antalet anmälningar om miljöbrott för år 2007 beror främst på att ett nytt statistikhanteringssystem införts hos Åklagarmyndigheten (Brå 2008a). Tidigare redovisade Åklagarmyndigheten endast de brott där det fanns en skälig misstänkt person. De siffrorna inkluderades också i den officiella anmälningsstatistiken.

¹²⁰ Anledningen till att antalet inkomna ärenden är färre än antalet anmälda brott är att ett ärende kan innehålla flera brott medan en anmälan upprättas för varje enskild brotts handling.

Nu registreras även de brott där det finns en lägre misstankegrad eller där ingen misstänkt person finns alls. Det innebär att antalet inkomna ärenden till Åklagarmyndigheten och antalet anmälda brott ökade under 2007. Någon drastisk reell ökning av antalet miljöbrott är det alltså inte fråga om, även om det inte kan uteslutas att antalet anmälda brott mellan åren 2006 och 2007 även kan ha stigit av andra orsaker.

De mest anmälda brottstyperna är nedskräpning, miljöbrott och otillåten miljöverksamhet genom avsaknad av tillstånd. Nedskräpningsbrotten är många då de kan begås av alla, är lätta att känna igen och därmed kan upptäckas och anmälas av många, medan det höga

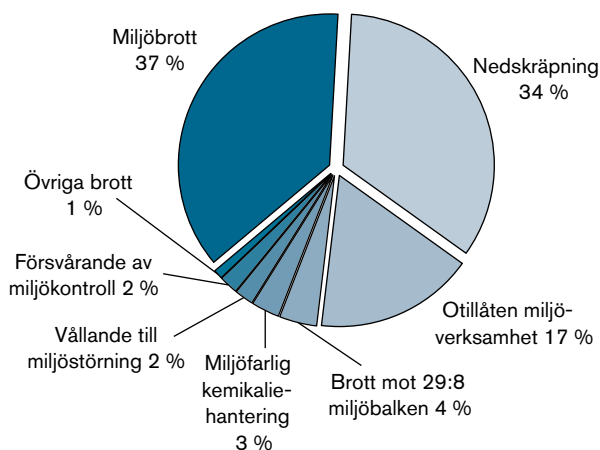
Tabell 1. Antal anmälda brott efter brottsrubricering i miljöbalkens 29:e kapitel, varannat år 2001–2007, samt procentuell förändring under perioden 2001–2007.

Brottsrubricering i miljöbalken	2001	2003	2005	2007	Procentuell förändring 01–07
Miljöbrott, grovt miljöbrott (1 §)	422	432	507	1774	420 %
Vållande till miljöstörning (2 §)	305	290	325	103	-66 %
Miljöfarlig kemikaliehantering (3 §)	59	460	74	121	105 %
Otillåten miljöverksamhet genom avsaknad av tillstånd etc. (4 § 1st.)	522	732	472	585	-12 %
Otillåten miljöverksamhet genom brytande av villkor (4 § 2st.)	216	149	121	249	-15 %
Försvårande av miljökontroll (5 §)	510	77	31	82	-84 %
Bristfällig miljöinformation (6 §)	158	45	17	16	-90 %
Nedskräpning (7 §)	745	1 248	1 679	1 601	115 %
Brott mot miljöbalken "avseende naturvård och artskydd" (8 § 1–5, 8–11, 16, 17, 28 p)	163	151	200	123	-24 %
Brott mot miljöbalken "avseende miljöskydd och vattenverksamhet" (8 § 6, 7, 12–15 p)	73	72	79	57	-22 %
Brott mot miljöbalken i samband med kemikaliehantering etc." (8 § 18–27 p)	194	83	63	32	-83 %
"Förbud mot djurhållning m.m." (9 §)	52	46	27	19	-63 %
"Obehörig befattning med djur eller växtart etc." (10 §)	10	1	6	9	-10 %
Totalt Miljöbalken	3 429	3 786	3 620	4 771	39 %

antalet anmälningar av otillåten miljöverksamhet beror på att tillsynsmyndigheternas primära uppgift är att reglera miljöfarliga verksamheter. En stor del av tillsynen går därför ut på att se till att nödvändiga tillstånd innehas av dem som bedriver miljöverksamheter. Därför upptäcks många sådana brott.

Ökningen i antalet miljöbrottsanmälningar kan förklaras av att väldigt många överträdelser ingår under den rubriceringen. Okunskap hos anmälaren kan också bidra till att många överträdelser som anmäls rubriceras som miljöbrott enligt 1 § miljöbalken trots att de har egna straffrättsliga benämningar.

Den procentuella förändringen över åren kan variera mycket kraftigt. Det beror på att det finns en tydlig selektion där de brott som lättast upptäcks prioriteras och leder till flest anmälningar. Nedskräpning är som nämnts alltid lätt att upptäcka, och i takt med en ökad medvetenhet har antalet anmälningar ökat varje år. Enskilda insatser från tillsynsmyndigheterna under vissa år kan få väldigt stora genomslag i statistiken, till exempel kemikalieinspektionens insatser mot träskyddsbehandlat virke (Brå 2004a, Korsell 2003). Generellt gäller att ju fler kontroller som görs, desto fler anmälningar blir det. Men det är också så att de grövre brotten är svårare att upptäcka, vilket gör att en stor del av anmälningarna rör mindre allvarliga överträdelser. Sammanfattningsvis kan konstateras att en stor del av miljöbrottsligheten är dold och att anmälningarnas omfattning å ena sidan speglar de brott som är lättast upptäcks, å andra sidan de brott där resurser läggs ned för att upptäcka dem.

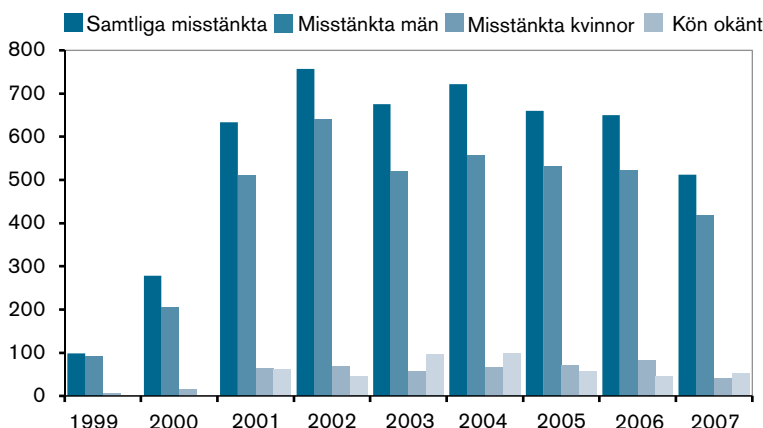


Figur 2. Andel miljöbrott (N=4 771) efter paragraf i miljöbalken (MB), år 2007. Procent. Källa: Brå.

En genomgång har gjorts av alla anmälningar som avser grova jaktbrott mot skyddade rovdjursarter under åren 1995 till 2005 (Brå 2007). Ungefär 30 grova jaktbrott har anmälts per år de senaste åren. Dessa har över en tioårsperiod lett till i snitt tre åtal och två fällande domar om året. För dessa brott finns också alternativa statistikällor som grundar sig på de beräkningar som görs av den zoologiska forskningen (Liberg och André 2006, Persson 2006, Sahlén m.fl. 2006, Sand m.fl. 2006, Tjernberg 2006). Jämför man dessa siffror med brottsstatistiken framkommer att mörkertalet är mycket stort och att antalet anmälningar och antalet dömda personer är mycket få i förhållande till det antal björnar, lodjur, kungsörnar, järvar och vargar som dödas illegalt varje år (Brå 2007).

Offer och gärningspersoner

Då privatpersoner i regel inte betraktas som direkta offer för miljöbrott, även om utsläpp kan medföra stora skador både för den enskilda och på den omgivande miljön (Brå 2004b), ställs inte frågor om utsatthet för miljöbrott i de offer- och självdeklarationsundersökningar som genomförs av bland annat Brå och scb. Det finns därför ingen statistik som belyser hur många personer som anser sig ha utsatts för miljöstörningar, till exempel buller, avgaser och utsläpp som har en mer direkt påverkan och som är att betrakta som miljöbrott. Detta gör att vi har en relativt låg kunskap om vilka som betraktar sig som offer för denna typ av brott. Det kan samtidigt vara svårt att ställa frågor om utsatthet



Figur 3. Antalet personer misstänkta för brott mot miljöbalken totalt, samt uppdelat på kön. Åren 1999–2007. Källa: Brå.

för miljöbrott eftersom det kan finnas gränsdragningsproblem mellan vad som faktiskt utgör ett miljöbrott och vad som kan vara en miljöstörning eller en miljöpåverkande handling som inte nödvändigtvis är straffbar.

Gärningspersonerna kan vara både fysiska och juridiska personer, något som särskiljer miljöbrotten från annan, mer traditionell brottslighet. Miljöbrott har därför mycket gemensamt med den ekonomiska brottsligheten, och det finns forskare som menar att miljöbrott är en form av ekobrott (Korsell 2004). Hur stora andelar av gärningspersonerna som är fysisk eller juridisk person går dock inte att utvärdera av statistiken. Klart är dock att en stor andel av brotten begås inom ramen för näringsverksamhet, då miljöfarlig verksamhet typiskt sett bedrivs av företag och andra organisationer.

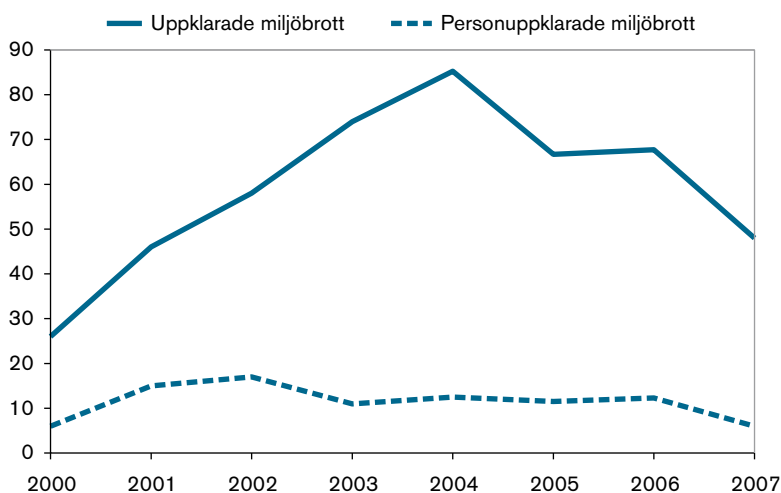
När det gäller fysiska personer kan statistiken över misstänkta personer bidra med information om vem som begår de miljöbrott som upptäcks. År 2007 misstänktes 512 personer för brott mot miljöbalken. Antalet misstänkta personer har minskat årligen sedan 2004. I nio fall av tio är gärningspersonen en man (se figur 3). Den höga andelen män kan förklaras av att det oftare är män som innehar de höga positioner inom företag som medför straffrättsligt ansvar för brott som sker inom ramen för näringsverksamheten. Medelåldern för de misstänkta männen ligger i åldersintervallet 50–59 år medan det för kvinnor är 40–49 år. Vad ålderskillnaden mellan könen beror på är dock svårt att veta. Den höga medelåldern beror också på att man normalt måste ha uppnått en viss position inom en näringsverksamhet för att nå de arbetspositioner som kan leda till straffansvar (Korsell 2003).

Det kan tilläggas att det för miljöbrotten finns en ganska stor andel misstänkta personer där både kön och ålder är okända. Troligen ligger förklaringen till detta i att statistiken bygger på att en misstänkt anges trots att det är en juridisk person som i slutändan sanktioneras.

Hanteringen i rättsväsendet

Uppklaring

Uppklaringsprocenten för miljöbrottsligheten är visserligen hög i jämförelse med traditionella brott, men det är få brott som personuppkläras och någon binds till brottet. Ofta finns en misstänkt gärningsperson, men det är svårt att binda denne till brottet med bevis. Det leder till att den tekniska uppkläringen är desto större, vilket innebär att en mycket stor andel av brottsmisstankarna skrivs av och aldrig leder till lagföring (se figur 4). Under 2007 lades 55 procent av alla förundersökningar ned och i 32 procent av fallen inleddes inte förundersökning över huvud taget (se figur 5 s. 340) (Åklagarmyndigheten 2008). De låga siffrorna beror på att brotten ofta är svåra både att utreda och be-

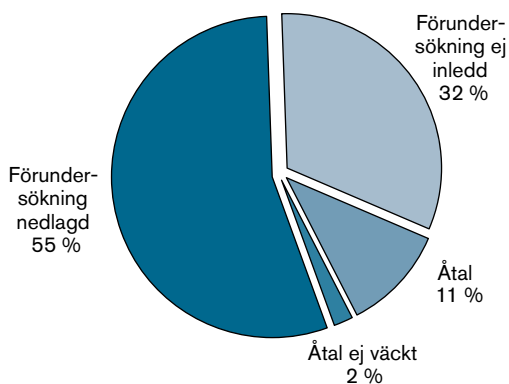


Figur 4. Andel uppklarade och personuppklarade miljöbrott, åren 2000–2007. Procent. Källa: Brå.

visa. Det är mycket svårt att visa att den misstänkte, i de fall det finns en sådan, haft uppsåt eller varit grovt oaktsam. Ett annat problem är att fastställa vem som haft det straffrättsliga ansvaret när det är fråga om brott som begåtts inom ramen för ett företag. Här finns nämligen möjlighet till så kallad ansvarsdelegation, det vill säga att den som normalt har ansvaret delegerar det på någon annan. I vilken mån det är möjligt att helt avsäga sig ett sådant ansvar är dock något som diskuteras (Karlmark 1999, Lundkvist 2002).

Andelen personuppklarade brott har minskat under år 2007, vilket har att göra med den statistikomläggning som Åklagarmyndigheten genomfört. Som nämnts tidigare innebär omläggningen att även de brott där det inte finns någon misstänkt eller där misstankegraden är låg räknas in i statistiken. Det bidrar troligen till att även andelen uppklarade brott minskar. I framtiden kan det förväntas att andelen fall där en person kan bindas till brottet minskar ytterligare i och med en ökad användning av administrativa sanktioner.

Såväl forskning som statistik pekar på att miljöbrotten har bland de längsta utredningstiderna och en mycket låg andel lagföringar i förhållande till antalet anmälda brott. Miljöbrotten är den brottsstyp som tillsammans med ekobrotten tar längst tid för utredning och åtalsbeslut (Åklagarmyndigheten 2008). Genomströmningstiden, det vill säga den tid det tar från att ett ärende kommer in till åklagaren till att ett beslut tas om att väcka åtal, är mycket lång. År 2007 var medelvärdet för ett miljöbrottsärende 341 dagar. Detta kan jämföras med till



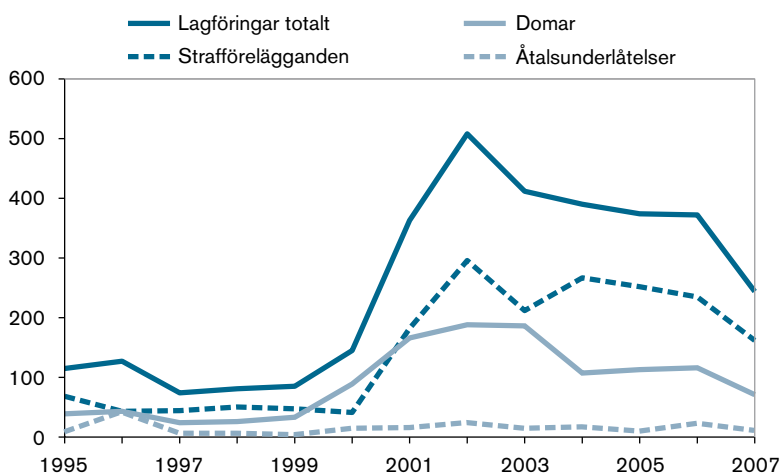
Figur 5. Andel ärenden där förundersökning ej inletts, blivit nerlagd eller där åtal väckts, år 2007 (N=3 280). Procent. Källa: Åklagarmyndigheten.

exempel våldsbrott (124 dagar), som normalt också betraktas som svårutredda, och narkotikabrott (92 dagar). Trots långa utredningar leder endast 11 procent av alla anmälningar till åtal.

Inställningen hos många är att miljöbrotten fortfarande inte prioriteras och tas på allvar och attityden finns att ärendena inte leder någonstans. Detta har gjort att personal och handläggare på tillsynsmyndigheterna inte alltid anmäler brott och till och med undviker att anmäla ringa fall av misstänkta miljöbrott eftersom sannolikheten att någon lagförs är liten (du Rées 2001, Brå 2002b, Ebbesson 2003, du Rées 2004, Keml 2005, Brå 2006, Brå 2008b). De som bedriver tillsyn sitter dessutom ofta på dubbla stolar då de måste upprätthålla en bra relation och ge information till företag som de samtidigt utövar tillsyn mot. En anmälan kan då leda till att ett framtida samarbete försvåras (du Rées 2001, Korsell 2001).

Lagföringar

Antalet lagföringar har, liksom antalet anmälningar och misstänkta, minskat under åren 2003 till 2007. Andelen misstänkta som lagförs i förhållande till det totala antalet misstänkta är mycket låg för miljöbrotten. Enligt Åklagarmyndighetens statistik (Åklagarmyndigheten 2008) lagfördes endast 10 procent av alla misstänkta, det vill säga 295 personer, genom dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse år 2007 (detta kan jämföras med att ungefär 60 procent av alla misstänkta personer för alla typer av brott lagförs). Den låga siffran beror delvis på det som skrivits ovan om svårutredda brott och bevisproblem men också på den åtalsprövningsregel som infördes för brott mot miljöbalken år 2003 (29 kap. 11 §, 4 st.). Regeln innebär att om en gärning inte



Figur 6. Antalet lagföringar för brott mot miljöbalken (huvudbrott) totalt, samt uppdelat på antalet domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse, åren 1995–2007. Källa: Brå.

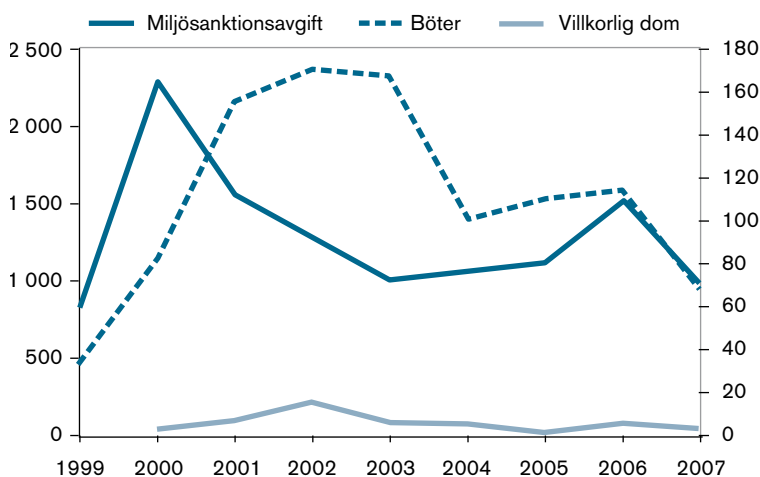
kan antas föranleda annat än böter, och miljöstraffavgift kan tas ut, bör åtal inte väckas såvida det inte är påkallat ur allmän synpunkt (prop. 2002/03:54). Eftersom de flesta miljöbrott ger böter är det troligt att många åtal inte väcks med hänsyn till åtalsprövningsregeln. Till sammans med regeln om anmälningsplikt ger detta alltså en låg andel väckta åtal i förhållande till antalet anmälningar.

Enligt den officiella lagföringsstatistiken ser vi i figur 6 att antalet domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse minskat under åren 2004 till 2007 och att antalet lagförda därför gjort detsamma. Som nämnts tidigare bör nivån under 2001 till 2003 ses delvis som ett resultat av miljöbalkens ikraftträdande år 1999. På grund av de långa utredningstiderna finns en viss eftersläpning som gör att antalet lagföringar var som högst år 2002. Det var också året efter att de första miljöåklagarna hade utbildats och där syftet var att fler miljöbrott skulle leda till lagföring (Riksåklagaren 1998).

Påföljder

Straffen för miljöbrott är nästan uteslutande böter. Mindre vanliga är påföljderna villkorlig dom, företagsbot och fängelse. Administrativa sanktioner i form av miljöstraffavgifter är dock den vanligaste åtgärden vid miljööverträdelser.

Miljöstraffavgifter utfärdas av tillsynsmyndigheterna. Antalet utfärdade avgifter uppgick år 2007 till 986 och motsvarade ett belopp



Figur 7. Antalet utfärdade bötespåföljder och beslut om villkorlig dom (höger y-axel) samt miljöstraffavgifter¹²¹ (vänster y-axel) åren 1999–2007. Källa: Naturvårdsverket.

om tio miljoner kronor. Summorna som påförs kan uppgå till väsentligt högre belopp än böter, mellan 1 000 och 1 miljon kronor, men ligger oftast på cirka 10 000 kronor. Kommunerna står för den största andelen av de utfärdade sanktionerna, 76 procent. Länsstyrelsen och de övriga centrala tillsynsmyndigheterna står för 10 procent respektive 14 procent (Naturvårdsverket 2008). Miljöstraffavgiften infördes i samband med miljöbalken år 1999 och riktade sig då mot företag. Sedan 2007 är det också möjligt att ålägga privatpersoner att betala miljöstraffavgifter (Förordning om miljöstraffavgifter sfs 1998:950). Andelen utfärdade miljöstraffavgifter har stigit de senaste åren men minskade drastiskt år 2007. Detta tros bero på att det rått en del oklarheter kring tillämpningen av de nya reglerna som trädde i kraft år 2007. På sikt är det dock troligt att antalet utfärdade miljöstraffavgifter kommer att öka då målet med de straffrättsliga ändringar som infördes 2007 varit att i högre grad använda administrativa åtgärder vid mindre allvarliga överträdelse. Ett annat skäl är att administrativa sanktioner uppfattas som regelmässigt effektivare än förundersökning, straffreläggande och åtal. Kurvan i figur 7 bör därför inte tolkas som att den speglar den faktiska utvecklingen av miljöbrotten, utan bör ses som en indikator på hur praxis sett ut när det gäller avgifterna.

¹²¹ De beslut om miljöstraffavgift som redovisas kan ha hävts efter överprövning av beslutande myndighet eller miljödomstol/miljööverdomstolen men finnas kvar i statistiken.

Fördelen med de administrativa sanktionerna är att man inte behöver ta reda på vem som innehaft det straffrättsliga ansvaret, utan kan ålägga ett företag i sin helhet att betala bötesbeloppet. Huruvida brottet begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet behöver heller inte utredas.

En ytterligare möjlighet att utöva påtryckningar är genom föreläggande av vite, som görs av domstol eller någon tillsynsmyndighet. Sanktionen omfattas dock av förbudet mot dubbel bestraffning, vilket innebär att det inte är möjligt att också väcka åtal i ärendet eftersom det kan leda till ett andra straff. Det kan vara en nackdel i vissa fall då överträdelsen visar sig vara allvarligare än man först trott eller då de pågår en längre tid.

Som nämnts tidigare är sannolikheten att dömas för miljöbrott mycket låg. Till detta kommer att påföljderna i praktiken, vilket kurvan i figur 6 också tydligt visar, sällan blir mer än böter (Karlmark 1999, du Rées 2001, Brå 2002b, Brå 2006, Brå 2008b). Antalet utdömda bötesstraff har legat mellan 68 och 114 under de senaste fyra åren och villkorlig dom som oftast kombineras med böter har utdömts mellan 1 och 6 gånger per år. Uppgifter om företagsbot finns inte tillgängliga i statistiken över utdömda påföljder. Enligt Karlmark har användningen varit mycket sällsynt men sedan år 2007 har företagsbot tillämpats i allt större utsträckning, vilket ligger i linje med att detta ska vara den primära sanktionen för brott som begås inom ramen för näringsverksamhet (muntlig uppgift 2008). I likhet med miljöstraffsavgifterna kännetecknas företagsboten av att det inte behöver fastställas vem som haft ansvaret för handlingen, utan ansvarig näringsidkare åläggs att betala det utdömda beloppet.

I snitt har ett fängelsestraff utdömts vartannat år i Sverige under den senaste tioårsperioden. Fängelsestraff är därför närmast uteslutna, såvida brottet inte är mycket grovt (Åklagarmyndigheten 2006).

Kriminalpolitik och brottsförebyggande arbete

Med de senaste årens ökade fokus på miljöfrågor kommer också ett ökat intresse för miljöbrottsligheten. Den senaste tidens allvarliga miljökatastrofer och ett ökat mediefokus kring miljöproblemen har troligen bidragit till att 70 procent av allmänheten anser sig vara mycket eller ganska oroad över klimatförändringarna (Demoskop, 2007). Opinionsundersökningar som Samhälle, Opinion och Massmedia Institutet (som Institutet) genomfört visar att den nedåtgående trend som hållit i sig sedan 80-talet vänt under de senaste två åren och att svenskarna nu i ökad utsträckning anser att miljön är ett viktigt samhällsproblem (som Institutet 2006).

Även miljölagstiftningen har utvecklats under de senaste åren. Ändringarna speglar till viss del det ökade globala ansvar som har börjat

tas för miljön. Det är också i vissa fall rent tekniska ändringar för att klargöra och rätta till en del formuleringar som var oklara när miljöbalken infördes. Kritik har riktats mot att miljöbalkens regler var alltför invecklade (prop. 2004/05:129). Därför gjordes år 2003, liksom år 2005, en del ändringar i miljöbalken för att minska den administrativa bördan för mindre företag samt få till stånd en effektivare miljöprövning.

I mitten av år 2006 ändrades reglerna för företagsbot. Påföljden ska få ett utökat användningsområde och utdömas när ett brott begåtts inom ramen för en näringsverksamhet och där näringsidkarens ansvar snarare än det individuella ansvaret är primärt (prop. 2005/06:59). Beloppet kan uppgå till mellan 5 000 och 10 miljoner kronor.

Den första januari år 2007 trädde en mängd nya bestämmelser i kraft. Målet med de nya reglerna har även här varit att göra bestämmelserna effektivare och tydligare. Syftet har också varit att i högre grad undvika dubbel bestraffning genom att man åläggs att betala både till exempel miljöstraffavgift och ett eventuellt bötesstraff vid lagföring (prop. 2005/6:182). Handlingarna delas därmed upp i sådana som anses allvarliga och som bör medföra straffansvar och sådana som är mindre allvarliga och där miljöstraffavgifter i stället bör användas, vilket också varit en av anledningarna till att införa straffavgifter från början (Zila 1992).

Det återstår att se vad ändringarna i miljöbalkens sanktionssystem medför för ändringar i praktiken och vilken effekt dessa får för påföljderna som utdöms för miljöbrott. Antagligen kommer de vanliga straffen att användas i ännu mindre utsträckning än vad som redan görs, och då endast vid allvarliga miljööverträdelser, medan de administrativa sanktionerna används allt oftare.

När det gäller den lagstiftning som berör skyddade djur- och växtarter har den nya termen Artskyddsbrott också införts i början av 2007. Den nya brottsrubriceringen bör tolkas som att samhället ser allt allvarigare på denna typ av brottslighet (prop. 2005/06:182).

Det globala fokus som miljön fått leder också till att EU:s betydelse och inflytande ökar. När det gäller lagstiftningsfrågor har man i direktiv som utformats bland annat betonat vikten av att alla länder har samma straffsatser för miljöbrott för att inget land ska kunna utgöra en fristad för miljöfarliga verksamheter (EU kommissionen 2006). Ett annat initiativ från EU är de nya REACH-bestämmelserna (Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals). REACH är en ny samlad kemikalielagstiftning som trädde i kraft i början av år 2007. De stora nyheterna är bland annat att producenter eller importörer av kemikalier numera har ansvaret att bevisa att kemikalierna inte har några oacceptabla, miljöfarliga egenskaper. Kemikalien måste sedan registreras hos ansvarig nationell myndighet (i Sverige är denna myn-

dighet Kemikalieinspektionen). Detta har gjort att man har kontroll över vilka kemikalier som används i landet och i vilka mängder de förekommer. Samtidigt har dock Sverige behövt mildra den nationella lagstiftningen och tillåta användningen av vissa kemikalier som tidigare varit förbjudna, då detta krävts för att upprätthålla den fria handeln som råder inom EU. Straffbestämmelserna har införlivats i svensk lagstiftning och gäller från och med den 1 augusti 2007.

Samtidigt med straffbestämmelserna för REACH har också nya regler om ansvar för avhjälpande av miljöskador tillkommit. Där vill man utöka producentens ansvar vid allvarliga miljöskador (prop. 2006/07:95), vilket hör tätt ihop med den så kallade »förorenaren betalar«-principen.

Alla de ovan nämnda förändringarna kommer troligen att leda till att allt större resurser läggs ned på att kontrollera, upptäcka, anmäla och lagföra brott mot miljön. För att bekämpa miljöbrott har åklagarsväsendet fått ökade anslag som gått till att förbättra metodutvecklingen och anställa miljövetare för att öka kompetensen inom det naturvetenskapliga området (Åklagarmyndigheten 2008). Insatser har också gjorts av miljöåklagarna vid utvecklingscentrum i Malmö för att utreda varför så få åtal väcks och så få personer lagförs. Målet är att kunna föreslå åtgärder för att vända den negativa utveckling som börjat skönjas. Förhoppningsvis leder detta till bättre metoder för att utreda brotten på ett tillfredsställande sätt och till kortare handläggningstider, vilket leder till större effektivitet och fler åtal och lagföringar. Till dess att praxis på området ändras eller skapas för att höja straffvärdet för miljöbrott kan det tänkas att den fluktuerande nedgången i antalet anmälningar sedan år 2002, liksom i antalet misstänkta och lagförda kommer att fortsätta i framtiden.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2002a). *Giftfabriken som sprängdes. BT Kemi-skandalen och miljöbrottsbegreppets etablering*. Författare: Mårald, E. Rapport 2002:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2002b). *Miljöstraffrätt i praktiken – en studie av rättslämningen*. Författare: du Rées, H. Rapport 2002:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004a). Canow, I och Korsell, L. (2004). Miljöbrott. I: Dolmén, L. (red.) *Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004b). *Lurad och förgiftad. Att avslöja utsatthet för ekobrott*. Författare: Croall, H. Rapport 2004:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Är vi bra på miljöbrott? En snabbanalys*. Författare: Skagerö, A. Webbrapport 2006:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Illegal jakt på stora rovdjur. En konflikt i laglöst land?* Författare: Pyka, M., m.fl.. Rapport 2007:22. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008a). *Anmälda brott. Slutlig statistik för år 2007*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008b). *Illegal handel med hotade djur- och växtarter. En förstudie*. Författare: Hagstedt, J och Korsell, L. Rapport 2008:14 . Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Demoskop (2007). *Miljö och klimatförändringar. 2492 intervjuer med allmänheten. April 2007*. www.demoskop.se/filearchive/t/1196/Värderingsundersökning%20-%20Miljö%20och%20klimatförändringar.pdf. Hämtat den 17 januari 2008.
- du Rées, H. (2001). Can criminal law protect the environment? I: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 2. Nr 2. s. 109–126. Storbritannien: Taylor & Francis Group.
- du Rées, H. (2004). *Miljöbrott, myndighet och marknad. En studie om miljöstraffrätt och allmänprevention*. Doktorsavhandling, Kriminologiska Institutionen, Stockholms Universitet.
- Ebbesson, J. (2003). *Miljö rätt*. Uppsala: Iustus förlag.
- EU-kommissionen (2006). *Commission strengthens environmental protection through criminal law, abolishing »safe havens« of environmental crime*. Publicerat den 9 februari 2007. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/166&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en%20>. Hämtat den 10 januari 2008.
- Karlmark, S. (1999). *Miljö rätt ur straffrättsligt perspektiv*. Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Karlmark, S. (2008). Muntlig delgivning, 2008-05-15.
- KemI (2005). *KemI:s polisanmälningar efter miljöbalkens införande*. PM 2/05. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.
- Korsell, L. (2001). Big stick, little stick – strategies for controlling and combating environmental crime. I: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 2. Nr 2. s. 109–126.
- Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Avhandling, Kriminologiska Institutionen, Stockholms universitet.
- Korsell, L. (2004). *Bokslut. Brå:s satsning på ekobrottsforskning 1998–2002*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Liberg, O. och Andrén, H. (2006). *Lodjuret – Artfakta*. Grimsö Forskningsstation och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU).
- Lundkvist, P. (2002). Kan straffrättsligt ansvar delegeras? I: *Flores juris et legum. Festskrift till Nils Jareborg*. Red.: Asp, P., Herlitz, C. E. och Holmqvist, L. Uppsala: Iustus förlag.

- Mårald, E. (2001). The BT Kemi scandal and the establishment of the environmental crime concept. I: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 2. Nr 2. s. 109–126.
- Mårald, E. (2007). *Svenska miljöbrott och miljöskandaler 1960–2000*. Halmstad: Gidlunds förlag.
- Naturvårdsverket (2008). *Officiell statistik för miljöstraffavgifter (1999–2007)*. <www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Tillsyn-och-egenkontroll/Straff-och-miljosanktionsavgifter/Statistik-for-miljosanktionsavgifter/>. Hämtad den 9 januari 2008.
- Persson, J. (2006). *Järvens status och ekologi i Sverige*. Grimsö Forskningsstation.
- Proposition 1997/98:49. *Miljöbalk*.
- Proposition 2002/03:54. *Tillsyn och sanktioner på miljörettens område*.
- Proposition 2004/05:129. *En effektivare miljöprövning*.
- Proposition 2005/06:59. *Företagsbot*.
- Proposition 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*
- Proposition 2006/07:95. *Ett utvidgat miljöansvar*.
- Riksåklagaren (1998). *Effektivare miljöbrottsbekämpning*. Rapport. December 1998.
- Sahlén, V., Swenson, J., Brunberg, S. och Kindberg, J. (2006). *Björnen i Sverige. En rapport från Skandinaviska Björnprojektet till den svenska Rovdjursutredningen*. Rapport 2006:4. Skandinaviska Björnprojektet.
- Sand, H. m.fl. (2006). *Vargen – Artfakta*. En sammanställning av data från det skandinaviska vargforskningsprojektet SKANDULV 2007 på uppdrag av utredningen om de stora rovdjuren. Grimsö Forskningsstation.
- SOM Institutet (2006). *Svenska trender 1986–2006*. Red.: Holmberg, S. och Weibull, L. Göteborg: Göteborgs Universitet. <www.som.gu.se/rapporter/svenska_trender/svenska_trender_2006.pdf>. Hämtad den 9 januari 2008.
- Sterzel, G., Borgeke, M. och Reimer, S. (2005). *Studier rörande påföljdspraxis m.m.* Tredje upplagan. Stockholm: Jure.
- Tjernberg, M. (2006). *Kungsörnens status och ekologi i Sverige 2006 samt tänkbara prognoser för artens utveckling*. ArtDatabanken, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU).
- Åklagarmyndigheten (2006). *Årsredovisning 05*.
- Åklagarmyndigheten (2007). *Årsredovisning år 06*.
- Åklagarmyndigheten (2008). *Årsredovisning 2007*.
- Zila, J. (1992). *I stället för straff. Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagattbrottslighet*. Stockholm: Juristförlaget.