

Miljödriven utveckling – på gott och ont?

Miljödriven utveckling – på gott och ont?

BRÅ-rapport 2001:17

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst
106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90, fax 08-690 91 91.
E-post order.fritzes@liber.se

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75.
E-post info@bra.se. BRÅ på Internet: www.bra.se
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31891-1
Författare: Carina Pettersson
Redigering och layout: Ozelot Konsult AB
Tryck: Elanders Gotab, 2001
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Inledning	7
Sammanfattning	9
Miljöbalken har inte fått önskad effekt	10
Ekonomiska argument i försvaret av höga utsläpp	11
Förslag till rättvisare villkor	12
Kapitel 1: Introduktion	13
Bakgrund	13
Metodologiska utgångspunkter	16
Kapitel 2: Förändringar i miljölagstiftningen	19
Historisk tillbakablick	19
Tillståndsprövning	20
Tillsyn	22
Brottmålsutredningar	23
Miljörättslig tillämpning på internationell nivå	26
Kapitel 3: Sammanfattning av de empiriska undersökningarnas resultat	29
Resultatsammanfattning av tillståndsärendena	29
Resultatsammanfattning av brottmålsärendena	30
Kapitel 4: Avslutande diskussion och slutsatser	33
För rättvisa beslut i tillståndsärenden	33
För rättvisa beslut i brottmålsärenden	36
Slutsatser	40
Referenser	41
Rapporter och annat material	41
Beslut och domar	42
Övrig litteratur	42
English Summary	44

Förord

År 1997 fick BRÅ regeringens uppdrag att verka för att forskningen om ekonomisk brottslighet utvecklas vid universitet och högskolor. Det är en satsning som uttryckligen också omfattar miljöbrott. Sedan dess finansierar BRÅ inte mindre än 22 forskningsprojekt på olika håll i landet. Av dessa gäller fem miljöbrott.

Denna rapport, författad av Carina Pettersson, är den första BRÅ ger ut som bygger på en doktorsavhandling, till stor del finansierad genom de särskilda forskningsmedlen. Rapporten sammanfattar avhandlingen *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet*, som lades fram vid Göteborgs universitet våren 2001. Syftet med rapporten är således att ge en sammanfattande bild över forskningsresultatet. Rapporten riktar sig till både politiker, företagsledare, beslutsfattare och andra som kommer i kontakt med miljöfrågor.

Temat för denna rapport är reglering och kontroll på miljöområdet. De problem som har uppmärksammats i rapporten gäller rättviseaspekten i fråga om hur miljökrav riktas mot olika verksamhetsutövare. Rättvisefrågorna gäller också bedömningsgrunderna för vilka påföljdsbestämmelser som ska tillämpas. Rapporten innehåller några förslag på åtgärder för att främja en utveckling för enhetliga bedömningsgrunder, rättvisa beslut och ett stärkt miljöskydd.

Handledare för Carina Petterssons avhandlingsarbete har varit professorerna Håkan Hydén och Hans Egnéus vid avdelningen för rättssociologi vid Lunds universitet respektive institutionen för tvärvetenskap vid Göteborgs universitet.

Rapportens inledning har skrivits av Jan-Christer Persson, VD för IVF Industrieforskning och utveckling AB, tidigare forskare vid Columbia University och teknisk attaché vid svenska ambassaden i Washington. IVF är ett forskningsinstitut som arbetar med att utveckla ny teknik och nya metoder inom svenskt näringsliv. Författarna svarar själva för slutsatser och förslag.

Redaktör för BRÅ:s forskningsserie om ekonomisk brottslighet är verksamhetsjuristen Lars Emanuelsson Korsell.

Ann-Marie Begler

Generaldirektör vid BRÅ

Inledning

Miljöarbetet som bedrivs på såväl global, regional som lokal nivå skall främja en hållbar utveckling, vilket innebär skydd för människors hälsa och för miljön. Beroende på produkt eller verksamhetsområde driver lagstiftare och kunder starkt på utvecklingen till det bättre. Det gäller dock främst den industrialiserade delen av världen.

Trots att vi lever i en värld har länder, delstater och regioner olika regelverk. Skillnader i hur enskilda myndigheter tillämpar gällande bestämmelser på lokal nivå har också visat sig variera. Skillnader infinner sig både i fråga om innehållet i regelsystemet och i fråga om tillsynen och uppföljningen kring hur regelverket efterlevs.

Eftersom handeln med produkter och tjänster (nästan) flödar fritt mellan länder och regioner medför olikheten i regelverken både snedvridning av konkurrens och reella handelshinder.

Lagstiftningen borde därför harmoniseras *globalt*. När harmonisering av politiska eller andra skäl inte är möjlig, bör nationalstaterna ge incentive, skatteledning och liknande till de kunder och i de länder, som handlar med produkter som "ligger före" den genomsnittliga lagstiftningen.

Lagstiftningen är ett styrmedel, tillsammans med både ekonomiska och marknadsdrivna styrmedel. De medel som finns att tillgå för att driva verksamheter i en hållbar riktning minskar inte betydelsen av det miljöarbete som bedrivs på frivillig basis internt inom företagen. Miljöledningssystem för miljöledning och miljörevision, ISO 14001 och EMAS spelar en viktig roll både för att förebygga och minska miljöstörningar från verksamheter. Framgångsrika företag ligger alltid steget före i utvecklingen, för att kunna ta vara på marknadsmöjligheter. Därför blir lagstiftningens uppgift i första hand att upprätthålla en miniminivå för miljöskyddet i förebyggande syfte, samt att vidta sanktioner mot miljöbrottslighet. Nya krav och rättsliga förändringar skall tillföras målmedvetet och successivt, så att de miljöstörande aktörerna och deras kunder på ett kostnadseffektivt sätt kan planera för förändringarna.

Rättvist riktade miljökrav och en enhetlig och harmoniserad tillsynsverksamhet bör i möjligaste mån säkerställas genom tredje parts kvalitetssäkrade metoder och – varför inte – en universell, överstatlig utbildning och träning av tillsynsmyndigheterna och deras medarbetare.

Till sist: För att nå en harmoniserad och rättvis miljödrivning till det bättre för alla, skall miljöpolitiken vara långsiktig. Ettårsbeslut räcker inte. Det är 10–20 års planer och perspektiv som gäller.

Jan-Crister Persson

VD, IVF Industrieforskning och utveckling AB

Sammanfattning

Miljöproblemen har under senare decennier uppmärksammats alltmer både på nationell och internationell nivå. Problemen berör alltifrån vatten- och luftföroreningar, exploatering av skogsområden och förlust av biologisk mångfald samt ökad kemikalieanvändning, till bristfällig hantering av miljöfarligt avfall och ökad energiförbrukning. Det är både en nationell och internationell angelägenhet att komma tillrätta med problemen, inte minst av skälet att miljöproblemet är gränsöverskridande och kan ge upphov till effekter långt bortom en enskild nations gränser.

Minskningen av miljöstörningar som olika verksamheter ger upphov till kan ske både med interna och externa medel. Till de interna åtgärderna hör tekniska förbättringsåtgärder för en utveckling av mer miljövänliga produkter, tillverkningsprocesser och främjandet av en effektivare material- och energi-användning. Det interna miljöarbetet har alltmer kommit att organiseras och integreras i företagsverksamheten, bland annat genom införandet av olika former av miljöledningssystem, så som EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), ISO (International Organization for Standardization)¹ och MKB (Miljökonsekvensbeskrivning). Trots denna utveckling tillhör de externa medlen, det vill säga lagstiftningen, fortfarande en bland de starkaste drivkrafterna bakom de miljöförbättrande åtgärder som företagen vidtar (Näringslivets Miljöchefer, 2000, Pettersson, 1998, Nilsson, 1997, Dobers, 1996). Distinktionen mellan interna och externa åtgärder innebär inte att de interna uteslutande baseras på frivillig basis och de externa på lagkrav. Även det interna miljöarbetet drivs till viss del av lagstiftningen. Det brukar talas om enforced self-regulation som innebär att företag genom regler föreskrivs att inrätta kontrollsystem och att myndigheten övervakar att kontrollsystemet upprätthålls. Det finns dock i det interna miljöarbetet utrymme för verksamhetsutövaren att själv avgöra hur långtgående miljöförbättringar som skall genomföras. Det är mot bakgrund av utrymmet för frivillighet från verksamhetsutövarens sida som de reglerings- och kontrollproblem som diskuteras i denna rapport kan ses.

¹ Av resultat från undersökningar gällande en utvärdering av miljömässig och ekonomisk effektivitet av ISO 14001 och EMAS framgår att genom samordningen och integrering av miljöledningssystem med den övriga verksamhetsstyrningen kan företagen minska kostnaderna. När det gäller den miljömässiga effektiviteten har iakttagelser gjorts om att företagen förmår att angripa källan till miljöproblemet i högre grad än endast symptomet. Se vidare Zackrisson, M., Enroth, M., m.fl. *Miljöledningssystem – papperstiger eller kraftfullt verktyg*. IVF-skrift 99830.

Avsikten är att den externa rättsliga regleringen och kontrollen skall utgöra ett komplement till företagens interna miljöarbete för att säkerställa att en miniminivå för miljöskyddet upprätthålls. Ett problem är att tillämpningen av lagar och regler inte har visat sig ge avsedd effekt för att säkerställa miljöskyddet (Hydén och Gillberg, 1996).

Syftet med denna rapport är att mot bakgrund av några av de brister som finns i lagstiftningen ge förslag på åtgärder för att förbättra reglerings- och kontrollsystemet på miljöområdet för att främja enhetlig rättstillämpning, rättvisa och miljöskydd.

Miljöbalken har inte fått önskad effekt

Studien baseras på en analys av tillståndsärenden och brottmålsärenden. Vissa av ärendena har behandlats enligt bestämmelserna i den tidigare miljölagstiftningen och andra enligt miljöbalken. Av denna undersökning och andra studier framgår att de förändringar som har skett genom miljöbalkens ikraftträdande inte har eliminerat vissa av de brister som kunde uppmärksammas redan vid tillämpningen av den tidigare lagstiftningen.

En sådan brist är att miljökrav inte riktas rättvist mot olika verksamhetsutövare och att liknande ärenden bedöms olika. För tillståndsprövningen är tillståndsmyndigheten beroende av resultat som företaget presenterar gällande verksamhetens miljöpåverkan. Eftersom olika företag kan ha olika ekonomiska och tekniska förutsättningar för att minska miljöbelastningen kan de interna bedömningarna av vad som anses vara acceptabla utsläppsnivåer variera mellan företag. Skillnader kan på så sätt också uppstå i fråga om hur stor miljöpåverkan som bör tolereras. Skillnaderna mellan olika interna bedömningar riskerar att försvåra för myndigheten att säkerställa att miljökrav riktas rättvist och att liknande ärenden bedöms lika.

Ett annat problem är relaterat till det föregående och gäller tillämpningen av sanktionsbestämmelser. I fråga om brottmålsärenden bedöms dessa utifrån de gränser för tillåten miljöpåverkan som anges i tillståndsbeslutet. Genom att dessa gränser kan variera beroende på vilken verksamhet beslutet gäller, råder inte heller enighet om vad som i grund och botten är straffbart. Det har med andra ord att göra med att det inte finns någon enhetlig och definitiv gräns mellan det tillåtna och det otillåtna. Det föreligger dock inte något problem i teknisk mening i fråga om beslutsförfarandet, från tillståndsbeslut till straff. Risker för orättvisa beslut har att göra med att enskilda beslutsfattares egna värderingar kan inverka på bedömningen av de uppgifter som ligger till grund för beslutet. Risker är att vissa verksamhetsutövare kan komma att få ett bredare handlingsutrymme än vad som i miljömässigt hänseende anses vara acceptabelt.

Ju strängare miljökraven är, desto mindre blir utrymmet för vad som definieras som tillåten miljöpåverkan.

Det innebär att risken för överträdelser av gällande villkor relativt sett är större för verksamhetsutövare som har ålagts stränga miljökrav än för verksamhetsutövare där utrymmet för tillåten miljöpåverkan är större.

Ekonomiska argument i försvaret av höga utsläpp

Detta är inte endast ett problem som berör rättviseaspekter och miljöskyddsaspekter mellan verksamheter nationellt, utan också ett internationellt problem då det föreligger skillnader i nivåer för miljöskydd mellan länder. Undersökningar visar på stora skillnader mellan länder både när det gäller faktiska utsläppsnivåer och riktade miljökrav. Som exempel kan nämnas skillnaderna mellan Sverige och Spanien i fråga om svaveldioxidutsläpp. Undersökningar visar att mängden svaveldioxidutsläpp som Spanien bidrar med uppgår till 2,1 miljoner ton, vilket betyder utsläppsmängder som är tjugo gånger större än utsläppen i Sverige. Trots de mängder som Spanien bidrar till har landet motsatt sig skärpta krav på utsläppsreduceringar. De har motiverat sitt ställningstagande med hänvisning till ekonomiska och handelspolitiska argument, vilka från ekonomisk synpunkt har påverkat miljökraven till landets fördel (Miljöaktuellt, 1999).² Resultat från undersökningar visar att Sverige har bidragit till kraftigt minskade svaveldioxidutsläpp sedan 1980-talet.

Tabell 1. Svaveldioxidutsläpp i Sverige.

År	Förbränning inom industrin	Industriprocesser
1980	90 000 ton	140 000 ton
1990	25 000 ton	45 000 ton
1997	12 000 ton	22 000 ton

Källa: Svensk Energiförsörjning, Informationsföretag energi och miljö, 1999.

Den totala minskningen av svaveldioxidutsläpp i Sverige, som också omfattar reducereing inom vägtrafik, mobila källor och bebyggelse samt el, gas och värmeverk uppgår till cirka 80 procent sedan 1980.

² Ambitionsnivåer i miljöarbetet är ofta sammanflätade med ekonomiska hänsynstaganden. Detta framgår också vid en analys av miljöbrottsligheten. Av den anledningen räknas ofta miljöbrottsligheten till den ekonomiska brottsligheten, då det oftast innebär kostnader att leva upp till gällande ambitionsnivåer i miljöarbetet. Se vidare Korsell, L. (2001). *Ekobrott, liksom!*, Svensk Juristtidning.

Förslag på krav som riktas mot Sverige har därför i huvudsak gällt reduceringar av kvävedioxidutsläppen. När det gäller minskningen av kvävedioxidutsläppen i Europa framgår att endast en svag minskning har uppnåtts under de senaste 10–25 åren (Naturvårdsverket, 1999).

En rapport från Naturvårdsverket visar att kraven på en reducering av kvävedioxidutsläppen i Sverige är så stränga att det kommer att innebära svårigheter för Sverige att leva upp till dessa (Miljöaktuellt, 1999). Normen är fastställd till 90 mikrogram per kubikmeter luft som tim-medelvärde. Värdet får överskridas med 175 timmar per år. Dygnsvärdet 60 mikrogram per kubikmeter luft får inte överskridas mer än sju dygn per år.

Genom införandet av ny teknik och nya nationella utsläppskrav inom industrin anses förbättringarna i det närmaste vara uppnådda då det gäller kväveutsläppen.

Om kraven skärps mest för de länder som i miljöhänseende har kommit längst främjas inte villigheten hos dessa länder att vidta miljöförbättrande åtgärder som ur ekonomisk synpunkt inte står i proportion till de insatser som vidtas, eller borde vidtas, i länder som befinner sig på en lägre nivå i miljöarbetet (Pettersson, 2000). En liknande effekt kan också följa mellan verksamheter nationellt när gränserna för tillåten miljöpåverkan inte kan garanteras vara rättvist fastställda, eller är diffust formulerade.

Förslag till rättvisare villkor

För möjligheten att främja rättvisa och miljöskydd i miljörättsliga beslut framhålls att det inte endast är innehållet i gällande lagar och regler som behöver ändras, utan också förutsättningarna och villkoren för den rättsliga tillämpningen. De förslag på förändringar som bör genomföras är följande:

- 1) Utveckla en enhetlig och gemensam mall för företagens interna bedömningar som ligger till grund för externa beslut i tillståndsärenden. Konkret avses att gemensamma mätmetoder bör utvecklas för olika typer av miljöpåverkan. Genom att uppgifter om miljöpåverkan tas fram på samma sätt av olika verksamhetsutövare blir beslutsunderlaget mer enhetligt och rättvist och möjliggör i förlängningen att miljökrav kan riktas rättvist mot olika verksamhetsutövare.
- 2) Låt skadliga miljöeffekter, eller risker för sådana, som följer av en brottslig gärning få ett större inflytande när straffrättsliga regler formuleras och när straffvärdet i det enskilda fallet skall bedömas.

Introduktion

Bakgrund

Lagar och regler är viktiga för att främja miljöskyddet, men rättstillämpningen har ändå visat sig vara otillräcklig för att uppnå detta syfte. Även om miljöförbättringar har uppnåtts på många områden³ kvarstår fortfarande problem som gör att den totala miljösituationen inte har blivit bättre och i vissa fall sämre (Westerlund, 1988, Svensk energiförsörjning, 1999). Fortfarande hotas den biologiska mångfalden, miljöeffekter som följer av ökad skogsavverkning och där tillhörande ökenspridning, jorderosion och klimatförändringar till följd av fortsatt ökning av utsläpp av växthusgaser. I EU:s nya miljöhandlingsprogram *Vår framtid – vårt val* föreslås åtgärder där de prioriterade områdena berör klimatförändringar, naturen och den biologiska mångfalden, miljö och hälsa, avfallshantering, samt hållbar användning av resurser (Wallström, 2001). I 1kap. 1 § miljöbalken uttrycks målet att främja en hållbar utveckling. Definitionen av hållbar utveckling har dock inte visat sig vara tillräckligt tydlig för att vara vägledande vid den rättsliga tillämpningen. Det kan bland annat ses mot bakgrund av många betydande problem som fortfarande kvarstår, inom såväl luft- och vattenvård som materialhantering och hälsoskydd. Dessa problem har kvarstått, även om resurser satsas på miljövårdens område både inom Sverige och utomlands. Bland annat så sammanställer OECD⁴ medlemsländernas miljövårdskostnader. De uppgifter som Sverige lämnar bygger på enkäter till företag inom tillverkningsindustrin. De totala utgifterna för miljöskydd inom denna del av industrin uppskattas till ungefär 8,4 miljarder kronor 1997.

³ Förbättringarna har bland annat handlat om kemikaliehantering och ersättning av skadliga kemikalier till mindre skadliga enligt substitutionsprincipen. I skriften *Miljöförbättringar i Praktiken* presenteras ett antal exempel på förbättringar där både kemikaliebyten och processbyten har skett i produktionen. Se vidare Norrby, C., Tönnäng, m.fl. (1997). IVF-skrift 97817.

⁴ Förkortning för Organisation for Economic Co-operation and Development.

Tabell 2. Fördelningen av insatser på miljöområden inom tillverkningsindustrin i Sverige 1997. Uppgifter anges i procent.

Miljöområde	Processexterna investeringar	Processintegrerade investeringar
Luftvård	56	74
Vattenvård	25	14
Avfallshantering	11	4
Övrigt	8	8
Totalt	100	100

Källa: Per Kågesson, 2001. *Miljövård till vilket pris?* Stockholm: Naturvårdsverket.

Enligt SCB:s undersökning har den svenska tillverkningsindustrin vid en internationell jämförelse av investeringar i miljöskydd, en hög andel investeringar av processintegrerad typ. Av detta följer att processindustrin är relativt stor och att Sverige har kommit långt när det gäller miljöskyddet (Kågesson, 2001). De miljövårdsinsatser som görs på frivillig basis eliminerar ändå inte behovet av rättslig reglering och kontroll.

Miljökvalitetsnormer för den totala miljöbelastningen

Lagstiftningen på miljöområdet har störst betydelse när motsättningar finns mellan å ena sidan främjandet av miljöskyddet och å andra sidan ekonomiska och samhällseliga intressen. Miljöförbättringar uppnås med andra ord lättast då dessa är kostnadsbesparande, medför konkurrensfördelar eller ekonomiska vinster. Som exempel kan nämnas företaget som hade motsatt sig koncessionsnämndens krav på att sänka utsläppsnivåerna av försurande ämnen. Företaget uppmanades att installera katalytisk rening, vilket enligt uppgifter från koncessionsnämnden och Miljöcentrum skulle kunna sänka kväveoxidutsläppen med 90 procent. Företaget hävdade att katalytisk rening inte fungerar på rökgaser från den aktuella verksamheten. Plötsligt ändrade dock företaget inställning och översände en skrivelse till koncessionsnämnden och menade att katalytisk rening av rökgaser är möjlig. Bakom denna ändrade inställning fanns uttalanden om att inom en relativt snar framtid de produkter som den aktuella verksamheten producerar skulle kunna miljömärkas (Miljö och Framtid, 1996). Det bör också påpekas att minskad miljöpåverkan inte självklart innebär att den totala samhällseliga miljöbelastningen minskar. Tekniska framsteg har gjort det möjligt att lösa eller begränsa många miljöproblem, men i vissa fall har miljöförbättringar, som utsläppsreduceringar och effektivare material- och energi-användning, reducerats eller uteblivit på grund av att utsläppskällorna har blivit fler och att efterfrågan har ökat på energiberoende varor och tjänster (Kågesson, 2001).

Som exempel kan nämnas införandet av katalytisk avgasrening på personbilar, där avsikten har varit att bidra till en reduktion av kväveoxidutsläppen från vägtrafiken. Reduceringen har dock visat sig svår att uppnå då den totala trafikmängden har ökat. Samma problem kan observeras när det gäller energianvändningen. Trots den tekniska utvecklingen, där fordonen har blivit alltmer energisnåla, har transporternas andel av energianvändningen ökat i OECD-länderna (Energi och Miljö, 1999).

Tabell 3. Energianvändning i OECD länderna.

	1970	1980	1995
Industri	43 %	41 %	35 %
Transporter	25 %	28 %	34 %
Bostäder	34 %	32 %	34 %

Källa: Informationsföretaget Energi och Miljö, 1999.

För möjligheten att reglera och kontrollera den *totala* miljöbelastningen spelar därför miljö kvalitetsnormer en viktig roll.

Genom Sveriges medlemskap i EU åläggs Sverige i likhet med andra medlemsländer att följa EU:s så kallade miljö kvalitetsdirektiv. Miljö kvalitetsnormer anger de maximivärden av skadliga ämnen som inte får överskridas. För närvarande finns det i Sverige miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid, svaveldioxid och bly (SOU 2000:116). Genom lagstiftning och ekonomiska styrmedel skall respektive medlemsland säkerställa att de värden som miljö kvalitetsnormerna anger efterlevs. På nationell nivå innebär detta att enskilda verksamheter inte får öka sin miljö påverkan mer än att den totala utsläppsnivån kvarstår innanför gränserna för vad miljö kvalitetsnormerna anger. De villkor som fastställs utifrån tillståndsprövningen av enskilda verksamheter har på så sätt betydelse för möjligheten att främja att miljö kvalitetsnormer inte överskrids.

Det föreligger dock ett antal problem som är förbundna med tillståndsprövningen av verksamheter och som diskuteras i denna rapport. Problemen berör både rättvisaspekter och miljöskyddsaspekter.

- Det första gäller bedömningsgrunderna utifrån vilka gränser för tillåten miljö påverkan fastställs.
- Det andra gäller tillsynen av att verksamheten drivs innanför de gränser som anges i tillståndsbeslutet.
- Det tredje gäller tillämpningen av sanktionsbestämmelser och frågan om mätmetoder och bedömningar vid misstanke om överträdelser och brott.

Metodologiska utgångspunkter

Rapporten bygger på en kvalitativ undersökning av tjugo fallstudier av tillståndsärenden och brottmålsärenden. Vissa av ärendena har behandlats enligt bestämmelserna i den tidigare miljölagstiftningen och andra enligt den nya miljöbalken. Anledningen till detta är att de utredningar av ärenden som inleddes före årsskiftet 1998/99 skall bedömas enligt den då gällande lagstiftningens materiella regler. När det gäller tillståndsprövningen inkom ett stort antal ärenden före årsskiftet 1998/99, vilket ledde till en eftersläpning i tid för de ärenden som kom att behandlas enligt miljöbalkens bestämmelser.

Undersökningen baseras på en analys av dokumenterat material, som innefattar beslut och domar, remissutlåtanden och miljörapporter. Till kompletterande material hör resultat från intervjuer med representanter för tre av landets miljödomstolar samt andra undersökningar inom området, både på nationell och internationell nivå. Undersökningen omfattar också en analys av fyrtiosju miljödomar som har överklagats till Miljööverdomstolen och där beslut har fastställts under år 2000. Dessa är särskilt utvalda mot bakgrund av den relevans ärendena har för att belysa tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för ett främjande av dess övergripande mål, samt frågan om rättslikhet och rättvisa beslut.

Den första undersökningen av tillståndsärendena genomfördes under hösten 1998 och presenterades i en licentiatuppsats 1999.⁵ En kompletterande undersökning har genomförts under år 2000. De brottmålsärenden som behandlas i studien har varit under utredning och beslut har fattats av några av landets verksamma miljöbrottsåklagare under de sex första månaderna år 2000.

Informationen om dessa domar har inhämtats från Riksåklagarens miljöbrottsenhet. Uppgiften att studera dessa fall har krävt en deskriptiv skildring av det enskilda ärendet. Det har också krävts en identifiering av de problem som har berört frågan om miljöskydd och rättviseaspekter. Direkt eller indirekt har de ekonomiska förutsättningarna för den enskilda verksamheten berörts.

Fallstudier gällande tillståndsärenden

Valet av de tillståndsärenden som har ingått i undersökningen har skett utifrån tre urvalskriterier:

- 1) *Ärendets innehåll och art*: De tillståndsärenden som har valts ut är de fall där det funnits en konfliktsituation och där miljöskyddsintressen i något avseende har varit i konflikt med ekonomiska och samhälleliga intressen. Detta urvalskriterium innebär att flera tillståndsärenden har uteslutits av skälet att de har varit av litet eller ringa intresse för att belysa hur sakfrågor i miljöärenden behandlas och hur olika faktorer prioriteras vid beslut enligt gällande bestämmelser.

⁵ Uppsatsen baseras på tillståndsärenden gällande företag i svensk tillverkningsindustri.

- 2) *Typ av verksamhet*: De ärenden som undersökningen har omfattat har gällt ärenden som är tillstånds- eller anmälningsskyldiga.
- 3) *Företagets lokalisering*: Studien har omfattat företag som är lokaliserade i Sverige.

I beslutsprocesser som gäller tillståndsärenden har rättstillämpningen en vägledande funktion. Genom att den miljöpåverkan som följer av olika verksamheter ger upphov till negativa effekter parallellt med att verksamheten tillför positiva effekter för människor (Gillberg och Hydén, 1996, s. 72) i form av ökad välfärd, följer risken för motsättningar kring vilka värden som bör ges prioritet. Till vilket pris skall miljön skyddas? Hur vägs långsiktigt miljöarbete mot kortsiktiga ekonomiska mål i de fall dessa inte sammanfaller? Detta är några av de frågor som direkt och indirekt framträder vid analysen av de olika fallstudierna.

Fallstudier gällande brottmålsärenden

De brottmålsärenden som har ingått i studien är svenska och har gällt ärenden som är tillstånds- eller anmälningsskyldiga men också ärenden där sakfrågan har berört annat än ringa och bagatellartade brott, så som exempelvis nedskräpning.

I analysen av de enskilda ärendena behandlas följande faktorer:

- Överträdelsen/brottet i förhållande till upprättade villkor och gränser
- Bevisfrågan
- Frågan om uppsåt
- Tidsaspekten
- Riskbedömning och miljökonsekvenser.

Författaren till denna rapport välkomnar såväl synpunkter som frågor. Författaren kan kontaktas på adress: Carina Pettersson, IVF, Argongatan 30, 431 53 Mölndal. Telefon: 031-706 60 39, 031-47 45 93. E-post: carina.pettersson@ivf.se

Förändringar i miljölagstiftningen

I detta avsnitt belyses några av de rättsliga förändringar som har skett genom miljöbalkens ikraftträdande. Beskrivningen koncentreras främst på bestämmelserna vid tillståndsprövning och villkorsgivning, tillsyn samt det straffrättsliga regelsystemet.

Historisk tillbakablick

Miljölagstiftningen har förändrats under årens lopp. Syftet med lagstiftningen har inte alltid varit att värna om miljöskyddet eller att främja miljövården.

När Sverige urbaniserades under 1800-talet var hälsoskyddsregleringens syfte främst att hejda vattenföroreningar och stoppa spridningen av sjukdomar. Inte förrän 1969, då miljöskyddslagen trädde i kraft, utvecklades en mer samlad miljölagstiftning till skydd mot förorenande utsläpp till vatten, luft och mark. Miljöskyddslagen kom att gälla utsläpp från fasta anläggningar, men genom ökade kunskaper växte kraven på att utveckla en integrerad lagstiftning, där insatser skulle kunna samordnas i både preventivt och reaktivt hänseende. Kraven gällde lagbestämmelser både vid tillståndsgivning och vid överträdelser och brott. Insikten om miljöproblemens komplexitet har bidragit till utvecklingen, och bestämmelserna i miljöbalken kan ses som ett resultat där syftet har varit att samla den centrala miljölagstiftningen i ett gemensamt regelverk. I Lagrådsremissen till miljöbalken betonas att en verkningsfull och effektiv miljölagstiftning förutsätter att kedjan, vars länkar utgörs av hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, överträdelser och straff, fungerar väl, både var för sig och när det gäller samspelet mellan kedjans länkar (Lagrådsremiss, 1997, s. 153). Ett syfte med miljöbalken, som trädde i kraft den första januari 1999, är att främja denna effektivitet, men i praktiken finns brister som gör det svårt att uppnå detta.

Tillståndsprövning

Enligt tidigare miljölagstiftning var koncessionsnämnden för miljöskydd tillståndsprövande myndighet för miljöfarlig verksamhet för så kallade A-anläggningar.⁶ Tillämpningen av miljöskyddslagen baserades väsentligen på tillstånds- och anmälningsplikt samt tillsyn.

När miljöbalken trädde i kraft överflyttades tillståndsprövningen till de regionala miljödomstolarna. Länsstyrelsen kan dock fortfarande tillståndspröva verksamheter som klassificeras som B-anläggningar. Genom miljöbalkens ikraftträdande har tillståndsförfarandet blivit mer omfattande, genom att fler faktorer skall beaktas och att större krav ställs på det material som skall ligga till grund för beslut.

När det gäller bestämmelserna kring tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet är de uppdelade inom balkens olika delområden. Bland annat måste hänsynsreglerna i andra kapitlet kompletteras med bestämmelserna i nittonde kapitlet och sextonde kapitlet, där de allmänna bestämmelserna om prövning finns angivna.

En viktig utgångspunkt vid tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser är att all tillståndsgivning skall ske inom ramen för vad miljö kvalitetsnormerna stadgar. Tillstånd får enligt miljöbalken inte beviljas för en ny verksamhet som ger upphov till att en norm överträds.

Högre krav på miljökonsekvensbeskrivningar

Detta innebär att en planerad verksamhet får påbörjas endast under förutsättning att utrymme skapas genom att miljö störningar från andra verksamheter reduceras i en sådan omfattning att miljö störningarna totalt sett inte överskrider gällande norm. Detta framgår av 16 kap. 5 § miljöbalken. Vid tillståndsprövning ställs – till skillnad från bestämmelserna i den tidigare miljölagstiftningen – också högre krav på den miljökonsekvensbeskrivning som skall ligga till grund för bedömningar och beslut. Bestämmelser kring detta finns i 9 kap. när det gäller miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, i 11 kap. när det gäller vattenverksamhet samt i 12 kap. täktverksamhet. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att identifiera och beskriva direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet förväntas ha på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö (Rubenson, 1999, s. 46). I 6 kap. 1 § miljöbalken anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. Detta gäller dock inte självklart vid återkallelse eller omprövning av tillstånd.

Enligt förfarandereglererna i 24 kap. 3 § eller 5 § miljöbalken följer att en myndighet som ansöker om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor, är skyldig att bekosta upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning.

⁶ Det görs en uppdelning mellan A-, B- och C-anläggningar. Uppdelningen har att göra med verksamhetens storlek. Verksamheter som omfattar en yta på 20 000 kvadratmeter eller mer definieras som en A-anläggning.

Negativa tidseffekter

Enligt förarbetena till miljöbalken och genom uppföljningen av miljöbalkens tillämpning uttrycks som författningsförslag till 22 kap. 1 § att en förändring bör vidtas som innebär att det inte alltid bör föreligga krav på ett upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning (SOU 2000:116). Tillfällen då kravet anses kunna utebli är när en myndighet ansöker om återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. 3 § och vid omprövning av tillstånd på uppmaning av myndigheten. Bakom detta förslag till förändring finns både en ekonomisk aspekt och en tidsaspekt. I de fall en myndighet ansöker om omprövning av tillstånd är det myndigheten som skall bekosta miljökonsekvensbeskrivningen. Detta anses kunna leda till att myndigheten av den anledningen avstår från att begära omprövning.

När det gäller tidsaspekten har det bland verksamhetsutövare uttryckts ett missnöje mot långa handläggningstider till följd av en omfattande tillståndsprövningsprocedur. Invändningar har också framförts av ordföranden vid länsstyrelsen i Västra Götalands län, Magnus Sandström. Han menar att nackdelen med bestämmelserna i miljöbalken är att även om kraven har skärpts då det gäller noggranna utredningar, så följer negativa effekter i tidshänseende. Tiden är en viktig faktor att beakta, speciellt med tanke på kraven på snabba utredningar och beslut. Sandström betonar också att prövningen i sig tar mycket tid i anspråk, framförallt om det är länsstyrelsen som handlägger ärendet (Sandström, 2000-05-04). Det har att göra med att flertalet tillståndsprövningar handläggs av länsstyrelsen och att denna myndighet därför får ta emot ett stort antal ärenden.

Omvänd bevisbörda

Hänsynsreglerna har skärpts genom miljöbalken och det åligger den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärder att visa att reglerna följs (MB 2:1). Bevisbördan är således omvänd. Det så kallade kunskapskravet innebär att kravet på kunskap hos verksamhetsutövaren alltid ställs i relation till de risker som finns förenade med verksamheten. Bristande kunskap skall enligt balkens regler aldrig få åberopas som giltig orsak till att inte vidta nödvändiga försiktighetsmått. Enligt bestämmelsen i den tidigare miljöskyddslagens 5 § skulle åtgärder vidtas utifrån vad som var tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. I miljöbalken kvarstår innebörden i denna regel, även om lagtexten inte är identisk med den tidigare. Regeln kommer i stället till uttryck i miljöbalkens allmänna hänsynsregler 2 kap. 7 §. Enligt bestämmelserna skall det inte ställas orimliga krav på verksamhetsutövaren. Avvägningen skall därför göras med hänsyn till den nytta skyddsåtgärderna och andra försiktighetsmått har för människors hälsa och miljö. Detta skall ställas i relation till kostnaderna för genomförandet av åtgärderna.

Avvägningen som aktualiseras vid dessa bedömningar talar endast om *vem* som skall göra avvägningen och *vad* som skall avvägas, men inte *hur* olika faktorer med betydelse för utfallet skall vägas och prioriteras (Hydén, 1999). I detta utrymme för fria ställningstaganden kan den enskilde rättstillämparens egna värderingar inverka på beslutet, vilket riskerar att försvåra möjligheten att främja både legalitet och rättslighet.

Tillsyn

Tillsynsmyndigheten skall genom såväl rådgivning som kontroll skapa förutsättningar för att miljöbalkens övergripande mål kan främjas. Det krävs också att samverkan mellan myndigheten och företaget fungerar. Samverkan kräver en viss grad av förtroende. Det innebär att om myndigheterna visar misstro mot de uppgifter som företaget presenterar om verksamhetens miljöpåverkan, eller konsekvent tolkar vaga regler till företagets nackdel, främjas inte förutsättningarna för samverkan (Nilsson, 1997).⁷

Tillsynsmyndigheten befinner sig i en position med dubbla roller; både att samverka och vid misstänkta brott åtalsanmäla och ålägga verksamhetsutövare med sanktionsavgift. När det gäller tillsynsmyndighetens uppgifter visar resultat från undersökningar att stora skillnader råder mellan kommuner i hur tillsynen av verksamheter fungerar. Varken miljöbalken eller förarbeten ger någon vägledning om vilken uppgift som är den viktigaste för tillsynsmyndigheten: kontroll och vidtagande av åtgärder för rättelser vid överträdelser och brott, eller information och rådgivning (Johannesson och Johansson, 2000).

Drift och tillsyn i samma nämnd skapar jävsituation

Problem uppkommer också när kommunala nämnder utövar både drift och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Jävida nämnder bryter då mot kommunallagen. Undersökningar visar att detta har blivit resultatet i de fall drift och tillsyn har slagits samman. Så har skett i 53 kommuner (Miljöaktuellt, 2000). För att undvika en jävsituation föreslår Naturvårdsverket att lagen bör ändras. I kommuner som har en gemensam nämnd bör enligt förslaget tillsynen utövas av länsstyrelsen. I sämsta fall kan resultatet bli att de företag som satsar resurser på miljön och gör stora investeringar hamnar i ett konkurrensmissigt underläge för att lagen inte tillämpas lika (Miljöaktuellt, 2000). En effekt av skillnader i rättstillämpning har visat sig vara att verksamhetsutövare ibland har valt att flytta verksamheten till de kommuner som uppfattas ha en mindre strikt miljö-tillsyn och lägre miljökrav (Johannesson och Johansson, 2000). Detta har inte endast blivit till nackdel i miljöhänseende utan har också missgynnat konkurrensen mellan verksamheter. Hans Wingfors, som är representant för Företagarnas Riksorganisation, betonar risken att myndighetens trovärdighet förloras om tillämpningen av lagen varierar (Wingfors, 2000).

När det gäller tillsynsmyndighetens skyldighet att göra en åtalsanmälan vid misstanke om brott framhålls att detta är viktigt också från allmänpreventiv synpunkt. Om upptäckrisken är stor påverkas i högre grad också gärningspersoners framtida beteende (Johannesson och Johansson, 2000).

Miljööverklagare Catharina Bergqvist Levin framhåller dock att det i dag inte torde finnas några oklarheter för kommunerna om innehållet i gällande rätt.

⁷ Se vidare Nilsson, A. (1997). *Att byta ut skadliga kemikalier – substitutionsprincipen en miljörettslig analys*. Stockholm: Iustus Förlag.

Bergqvist Levin menar därför att om vissa kommuner tar sig rätten att göra egna tolkningar av gällande bestämmelser underkänner man både grundläggande demokratiska principer och "underblåser orättvisa genom att verksamhetsutövare behandlas olika beroende på i vilken kommun man bedriver sin verksamhet" (Bergqvist Levin, 2000).

Brottmålsutredningar

När det gäller sanktioner är en av förändringarna genom miljöbalken att alla straffregler som berör miljöbrott har samlats i 29 kap. miljöbalken. Dessa har tidigare funnits i 13 kap. brottsbalken och i ett flertal andra lagområden. Vidare har straffskalan höjts jämfört med tidigare gällande lagstiftning och straffmaximum är nu sex års fängelse för grovt miljöbrott. I brottsbenämningarna skiljer man bland annat mellan miljöbrott, vållande till miljöstörning, miljöfarlig kemikalieanvändning, otillåten miljöverksamhet, försvårande av miljökontroll och bristfällig miljöinformation. I stort sett alla de lagar som sammanfördes i miljöbalken innehåller ansvarsbestämmelser. Dessa bestämmelser är så kallade *blankettstraffbud* och innefattar inte någon fullständig brottsbeskrivning och inte heller någon brottsbeteckning. Därmed anges endast att den som överträder angivna påbud eller förbud skall dömas till i straffbudet angivet straff. I förarbetna framhålls att straffbuden innehåller många hänvisningar till materiella stadgar och att detta gör det svårt att få en tydlig bild av vad som är kriminaliserat inom miljöretten (Lagrådsremiss, 1997, s. 500).

En annan svårighet som också berör blankettstraffbudet är fastställandet av uppsåtet i en brottslig handling. Det krävs att brottet är ett uppsåtsbrott för att brottet skall kunna bedömas som ett miljöbrott. Om inte uppsåt kan bevisas kan gärningen i stället komma att bedömas som vållande till miljöstörning, vilket innebär att brottet betecknas som ett oaktsamhetsbrott.

Cavallin behandlar frågan om uppsåt och skuld och menar att domstolarna inte har svårare att bevisa uppsåtet än andra förutsättningar för gärningens straffbarhet, då de utgår från gärningen sådan den framstår i verkligheten (Cavallin, 1999). Problemet inom miljörettens område gäller i stället bristen på tydlighet i brottsbeskrivningar och brottsbenämningar, framförallt i de fall när någon överträder förbud och föreskrift. Det kan sägas vara bristen på definitiva gränser mellan det tillåtna och det otillåtna samt bristen på en skarpt avgränsad brottsbenämning som gör det svårt att bedöma uppsåtet i en miljöbrottslig handling.

Otydliga brottsbeskrivningar ger problem

Enligt förarbeten till miljöbalken har förslagen till ändringar i fråga om brottsbeskrivningar visat sig vara vida och otillräckligt avgränsade. Detta anses enligt regeringens bedömning inte vara godtagbart på grund av att det inte främjar rättssäkerhet och legalitet (Lagrådsremiss, 1997, s. 502). Problemet med brister

i tydlighet gällande gärningskrav och brottsbeskrivning har inte heller underlättats av förhållandet att de villkor som angivits i tillståndsbeslutet i många fall har varit otydliga.

I förarbetena angavs att problemet med otydliga villkor kan avhjälpas genom att man inrättar regionala miljödomstolar, som har till uppgift att utforma villkor som kan utgöra underlag för att konstatera om överträdelse har begåtts ”och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktions-system” (Lagrådsremiss, 1997, s. 503). Det finns ännu inte uppgifter som tydligt bekräftar att detta mål har förverkligats.

När det gäller att förverkliga de straffrättsliga frågorna kvarstår vissa problem, trots de ändringar som har skett i och med miljöbalkens införande. Till problemen hör bland annat frågan om bevisbördan⁸, där det till skillnad från vad som gäller vid tillståndsprövning av verksamheter där den omvända bevisbördan gäller, fortfarande åligger åklagaren att bevisa att brott har begåtts.⁹ Men frågan är hur tydliga bevis som skall krävas. Det är inte ofta som en brottsituation kan fotograferas, så som var fallet vid inspektion av en avfallstipp.

Inspektören från Mörbylånga kommun kom för att inspektera en damm som otillåtet nyttjades som en avfallstipp. Besöket på platsen råkade sammanfalla med att en lastbil från ett byggnadsföretag backade in till vattendammen för att tömma sitt avfall. Chauffören hejdade sig när han upptäckte att han var iakttagen. Inspektören lyckades i detta fall fotografera situationen. Företaget är anmält som misstänkt för miljöbrott. Målet är ännu inte avgjort.

⁸ Ett stort problem utöver att fastställa bevis vid brott, är frågan om vilka mätmetoder som är tillräckligt tillförlitliga vid bedömningar av villkorsöverskridanden. De vanligaste problemen är att mätningarna skett på ett sätt och med instrument där det funnits utrymme för stora felvisningar. Svårigheten berör också fastställandet av utsläppsmängder som har skett under lång tid. Se vidare *Informationsbrev miljöbrottsbekämpning*, nr 1 februari 2001.

⁹ Det anses att detta bör gälla i en rättsstat.



Foto: Mörbylånga kommun. Publicerat i Östra Småland den 28 april 2001.

"Ringa lagöverträdelse" – en tolkningsfråga

Vid ringa brott ställs fortfarande krav på att ta ställning till om överträdelsen är att betrakta som obetydlig eller ej. I förarbetena framhålls att det vore orimligt om varje regelöverträdelse, hur liten den än är, skulle leda till straffrättsligt ansvar (Lagrådsremiss, 1997, s. 509). Definitionen av begreppet ringa lagöverträdelse är fortfarande en tolkningsfråga.

I propositionen till miljöbalken framhölls tidigare att kriminalisering är ett instrument för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället och att rättsväsendet därmed inte skall belastas med det som har ringa eller inget straffvärde (prop. 1994/95:23, s. 52).

Indirekt bevisning eller observation – problematiska bevismetoder

Oberoende av överträdelsens storlek spelar bevisföringen en väsentlig roll. Inom det legala området diskuteras ofta bevisningen i förhållande till inre och yttre faktorer. Det finns framförallt två bevisformer som kan tillämpas. Den ena är den indirekta bevisningen, som i korthet innebär att slutsatser om inre avsikter dras genom observationer av yttre fakta (Cavallin, 1999). Den indirekta bevisningen innebär dock åtskilliga osäkerhetsfaktorer, eftersom ingen med säkerhet kan garantera att vissa yttre fakta kan förbindas till specifika inre faktorer inom gärningspersonen. Osäkerheten riskerar således att leda till vad Cavallin

uttrycker som ”informella disparata lösningar i olika domstolar” (Cavallin, 1999, s. 17). Därmed hotas rättslighet och rättvisa.

Det andra tillvägagångssättet är att döma till uppsåt utifrån observationer av en viss brottslig handling. I brottmål med miljöanknytning är båda dessa tillvägagångssätt problematiska. För det första är det svårt att utifrån en viss gärning som har gett upphov till miljöstörning, miljöskada eller risk för sådan dra slutsatser om gärningspersonens inre avsikter, det vill säga om gärningen var en olycks-händelse eller där konsekvensen av gärningen inte skulle kunna förutses av gärningspersonen. Det är inte lättare att observera om en gärning är uppsåtlig, exempelvis om gärningspersonen har låtit förorenat vatten rinna ut i hav eller sjö för att slippa den kostnad som reningen skulle innebära. I praktiken kan detta följaktligen leda till orättvisa domar samt till att brott med miljöanknytning inte betecknas som miljöbrott, även om de faktiska miljöskadorna eller riskerna för sådana är av en omfattning och karaktär som gör att gärningen borde ha getts den definitionen. Risken är därmed att den straffrättsliga tillämpningen kan komma att motverka en enhetlig och rättvis rättstillämpning, liksom lagstiftningens övergripande syfte om att stärka miljöskyddet och främja en hållbar utveckling.

Miljörättslig tillämpning på internationell nivå

De ovan diskuterade riskerna och problemen vid rättstillämpningen berör inte endast verksamheter nationellt, utan också internationellt. Problemen berör skillnaderna i lagar och direktiv mellan olika länder samt hur lagar och direktiv tolkas och tillämpas. Rättsenheten vid EU-kommissionen är i hög grad beroende av rapporteringar om misstänkta miljöbrott från enskilda länder. Europaparlamentets miljöordförande Caroline Jackson har uttryckt att EU-kommissionen endast kan agera när den får information från medlemsländerna (Miljöaktuellt, 1999). För att säkerställa att medlemsländerna rapporterar om misstänkta miljöbrott mot EU:s lagar måste det finnas någonting som motiverar dem till att göra detta. Här infinner sig ett problem som är jämförbart med dem som kan uppmärksammas nationellt.

EU-lagarna utgörs, i likhet av miljölagstiftningen på nationell nivå, av bestämmelser med ramlagskaraktär. Karaktäristiskt för dessa är att de är brett definierade och erbjuder utrymme för tolkning vid tillämpningen i enskilda fall. När lagtolkningen påverkas av enskilda länders förutsättningar att åstadkomma miljöförbättringar – vilket också ligger till grund för de anpassade miljökraven – finns en risk för orättvisa bedömningar.

Resultat från studier visar att länder som befinner sig på en låg nivå i arbetet med utsläppsreduceringar tenderar att motsätta sig skärpta krav, medan länder som närmar sig gränsen för hur mycket det är möjligt att minska utsläppen har svårt att uppnå förbättringar. Den svenska EU-parlamentarikern Wijkman har bland annat betonat det problem som gäller oviljan hos medlemsländerna att vidta kraftfulla åtgärder mot utsläppen på nationell nivå.

Hur internationella konventioner införlivas avgör effekten

Förutom EU-lagar, som automatiskt gäller för medlemsländerna, sker internationell samverkan också med länder utanför unionen genom internationella konventioner. Syftet med miljökonventioner är att upprätta överenskommelser mellan länder för att främja gemensamma miljömål. Konventionens bestämmelser blir bindande för de länder som ansluter sig. Men även om länder ansluter sig till konventionen, innebär det inte någon garanti för att dess syfte uppnås i praktiken. Det har att göra med det sätt på vilket konventionens bestämmelser införlivas i den nationella lagstiftningen. Bestämmelserna kan införlivas i den nationella lagstiftningen genom *inkorporering* eller *transformation* (Karlmark, 1999).

Inkorporering innebär att konventionens bestämmelser oförändrat överförs till det enskilda landets författning. Transformation innebär att bestämmelserna omformuleras till att passa in i den nationella författningen. Det sistnämnda sättet är det vanligaste. Risken med det är att innehållet i konventionen, efter anpassning till den nationella lagstiftningen, i praktiken kan komma att skilja sig åt mellan länder och bli till nackdel från både miljö- och rättvisesynpunkt. Som exempel kan nämnas den internationella konvention som har införlivats i den svenska nationella författningen och som gäller lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Lagen är tillämplig dels mot svenska fartyg, oberoende av inom vilket lands territorium de befinner sig, samt mot utländska fartyg inom svenskt territorium och ekonomisk zon.

I straffbestämmelserna enligt denna lag uttrycks bland annat i 10 kap. 1 § att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud döms till böter eller fängelse i högst två år. I straffbestämmelserna görs det således inte någon skillnad mellan uppsåt och oaktsamhet. I praktiken införlivas dock konventionens bestämmelse i den svenska nationella författningen genom transformation, vilket innebär att skillnaden mellan uppsåt och oaktsamhet beaktas. Det innebär således att konventionens bestämmelser vid tillämpningen blir mildare än om bestämmelsen hade inkorporerats i den nationella författningen, det vill säga överförts oförändrad.

Sammanfattning av de empiriska undersökningarnas resultat

I detta kapitel sammanfattas resultat som har framkommit i analysen av fallstudierna.¹⁰ I slutdiskussionen i kapitel 4 beskrivs några ärenden mer ingående.

Resultatsammanfattning av tillståndsärendena

Analysen av några av de tillståndsärenden som undersökningen omfattar har gjorts med utgångspunkt i 5 § miljöskyddslagen. Denna paragraf innefattar en skälighetsbedömning där hänsyn skall tas till vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. Några av ärendena har behandlats enligt miljöbalkens bestämmelser. Både när det gäller den tidigare gällande lagstiftningen och den nu gällande miljöbalken ställs krav på avvägningar där nyttan med verksamheten skall vägas mot förväntade miljöeffekter. Regler kring detta finns i 2 kap. 7 § miljöbalken. I fråga om kravet på avvägning skiljer sig inte bestämmelserna i miljöbalken från tidigare bestämmelser. Den ambitionsnivå som eftersträvas av myndigheterna när det gäller bedömningen av vad som är tekniskt möjligt är, att det ska finnas en referensanläggning där den teknik som krävs redan används (Hydén, 1978, s. 340). Denna praxis gäller fortfarande. Regeln talar för att den teknik som är potentiellt möjlig att tillämpa ändå inte nödvändigtvis blir realiserbar. Kraven på åtgärder skall också vara ekonomiskt rimliga och miljömässigt motiverade.

I de tillståndsärenden som har varit föremål för analys har följande sakfrågor aktualiserats: förlängd provotid för fastställande av utsläppsvillkor, tillstånd för produktionsökning och tillstånd för utökad deponering. Inledningsvis följer en sammanfattning av de observationer som har kunnat göras utifrån analysen av de olika ärendena.

¹⁰ Fallstudierna behandlas också i följande artiklar: Pettersson, C. (2001). *Legal strategies for control and prevention of environmental impact*, forthcoming in the Journal for Environmental Assessment Policy and Management. Pettersson, C. (2001). *Rättsliga dimensioner och normativa implikationer vid straffrättslig tillämpning i miljömål*. Artikelns ingår i avhandlingen: *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet*, Göteborgs universitet.

Interna utredningar inverkar på besluten

Det som kan konstateras utifrån dessa ärenden är att vid avgöranden om vilka villkor som skall gälla har beslut i flertalet fall skjutits upp. Under tiden har i stället provisoriska villkor upprättats. Under den tid då de provisoriska villkoren har gällt har företaget uppmanats av myndigheten att vidta interna utredningar för att klara de planerade kraven på utsläppsreduceringar, eller har företaget på eget initiativ utfört sådana utredningar. I några av fallen har kraven på utsläppsreduceringar uteblivit på grund av att det skulle ha krävts orimliga kontrollinsatser för att se till att de upprättade villkoren inte överskrids. Möjligheten att genom interna lösningar reducera den negativa miljöpåverkan anses av företagen vara att föredra framför externa lösningar. Argumenten har varit att företaget både får kontroll över kostnaderna och över hur undersökningen utförs. I några av fallen har kostnaderna för utsläppsreduceringar ansetts vara för stora i förhållande till minskningen av den miljöpåverkan som skulle kunna uppnås. De ställningstaganden och bedömningar som framförts av företagen har i samtliga fall haft stort – om inte avgörande – inverkan på beslutet.¹¹

När det gäller de överklagade domarna till Miljööverdomstolen framgår att i fem av de fyrtiosju studerade fallen har Miljööverdomstolen ändrat miljödomstolens dom och tillmötesgått motparten till den som har överklagat beslutet. De överklagade miljödomarna har bland annat gällt tillstånd för vattenverksamhet, ökad produktion, omprövning av villkor, tillstånd för verksamhet vid anläggning för ytbehandling, ändring av verksamhet, drift av anläggning för avfallsförbränning, tillstånd för deponering av avfall, tillstånd för drivande av kraftverk och tillstånd till verksamhet vid plastindustri.

Till de mest centrala faktorer som har inverkat på beslutet hör tidsfaktorn, kostnadsfaktorn och åtgärdernas omfattning. Dessa faktorer har i flertalet fall inverkat till den sökandes fördel och i de överklagade målen till motpartens fördel.

Resultatsammanfattning av brottmålsärendena

I detta avsnitt följer en presentation av resultat som har framkommit i undersökningar av brottmålsärendena.

Mot bakgrund av vad som framkommer i analysen av de ärenden som studien omfattar kan åtminstone två problem uppmärksammas. Det första berör frågan om legalitet och det andra rättvisa och främjandet av miljöskydd. Resultaten från miljöbrottsärendena kan sammanfattas enligt följande:

¹¹ I tidigare studier inom området framgår att genom att beslutet baseras på de undersökningar som görs internt inom företaget gällande verksamhetens miljöpåverkan, har den sökande stor möjlighet att påverka utfallet av tillståndsprövningen. Se vidare Carlman, I. (1993). *Tänkom, studier av konflikter i svenska miljöärenden*. Hydén, H. (1994). *Miljöetik och miljö rätt. Miljöetik – för ett sambälle på människans och naturens villkor*. Pettersson, C. (1999). *Miljökrav och utmaningar i svensk metallindustri – en normteoretisk analys*.

I två fall anmäldes den ansvarige för verksamheten som misstänkt för miljöbrott. Parallellt med åtalsanmälan beviljades tillstånd för ökad produktion. I ett annat fall handlade brottet om bristfällig hantering av miljöfarliga kemikalier. Platsbristen för miljöfarliga kemikalier gjorde att de hade placerats oskyddat, utanför ett invallat område där de enligt gällande villkor skulle ha varit placerade. Bristerna hade påtalats under lång tid. Samma år som brottsmisstankar riktades mot den ansvarige beviljades företaget tillstånd för ökad produktion, vilket innebar att hanteringen av mängden kemikalier ökade.

I två andra fall gällde brottsanmälan otillåten mudderverksamhet. Dessa två likartade ärenden gällde enskilda fastighetsägare som utan tillstånd hade muddrat och tagit upp muddermassor från havsbotten på mellan 1 400 och 1 500 kubikmeter vardera. Ingen av fastighetsägarna ansåg att ingreppet skulle betraktas som muddring. I det ena fallet ansåg tingsrätten att verksamheten ”åtminstone” kunde betraktas ha skett av oaktsamhet. Verksamhetsutövaren dömdes där efter för otillåten miljöverksamhet till 40 dagsböter à 50 kronor. Bestämmelserna i miljöbalken tillämpades. I det andra fallet fastställdes domen enligt äldre regler. Domen gällde inte enbart otillåten vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, utan också brott mot strandskyddsreglerna. I denna dom dömdes fastighetsägaren till 40 dagsböter à 100 kronor och ålades också att betala ett visst belopp till brottsofferfonden.

När det gäller bevisfrågan har bevismaterialet i flera av fallen baserats på muntliga källor. I några av fallen har den brottsmisstänktes muntliga argumentation vägt tyngre än dokumenterade uppgifter. Det gällde bland annat ett fall då den brottsmisstänkte förnekade att uppgifterna som hade presenterats i miljörapporten – som vederbörande själv hade undertecknat – stämde. Av uppgifterna i rapporten framgick att gränserna för tillåtna utsläppsnivåer hade över-skridits. Åtal ogillades då brottet betraktades som ringa.

Förnekande gav milda domar

I de fall när den brottsmisstänkte förnekar brott har detta i praktiken visat sig ha en förmildrande verkan. Detta kan bland annat iakttas i två fall som gällde otillåten kross- och täktverksamhet. De ansvariga har här själva gjort gällande att de saknat vetskap om kravet på tillstånd. Detta inverkade i båda fallen förmildrande, då brottet betraktades som ett oaktsamhetsbrott och inte som ett uppsåtsbrott.

Det finns också fall där den tilltalade har erkänt gärningen utan att försvara sitt agerande, med hänvisning till bristande kunskap om vilka krav lagstiftningen ställer. I de två fall som detta har varit aktuellt har brottet i båda fallen bedömts som grovt och att ha skett med uppsåt.

Gemensamt för de studerade brottmålsdomarna är att den totala tiden från det att miljöbrottet upptäckts, anmäls och till dess att dom fastställts i genomsnitt omfattat två till fyra år.

Bevisföringen har oftast inte grundats på resultat från några empiriska under-

sökningar gällande de direkta eller indirekta miljöeffekter som har följt eller riskerat att följa av gärningen. I ett fall togs dock vattenprover vid ett oljeutsläpp. I flertalet fall behandlades endast ansvarsfrågan direkt relaterat till vad som anges i gällande bestämmelser och villkor, oberoende av hur stora eller små miljöeffekterna har varit.

Det som relativt tydligt framgår är att det som ligger till grund för domstolarnas bedömningar snarare är om gärningen har varit uppsåtlig eller har skett genom oaktsamhet än de miljömässiga konsekvenserna av gärningen.

Avslutande diskussion och slutsatser

I detta avsnitt följer en avslutande diskussion kring några observationer. Diskussionen fokuseras kring två ärenden som är av intresse för att tydliggöra problem som är kopplade till rättviseaspekter och möjligheten att främja miljöbalkens övergripande mål för en hållbar utveckling.

För rättvisa beslut i tillståndsärenden

Miljölagstiftningens övergripande syfte och ändamål uttrycks i 1 kap. 1 § miljöbalken om att främja en *hållbar utveckling*. Emellertid är inte hållbar utveckling något entydigt begrepp och är därmed inte heller någon tydlig riktmätare för vad som konkret skall främjas. Begreppet hållbar utveckling används i olika sammanhang och innebörden kan också variera beroende på om begreppet diskuteras på lokal, regional eller global nivå (Jacobs, 1996). Westerlund menar att hållbarhetsgränsen har en skyddande karaktär, men vid beslutsfattandet ställs den ekologiska hållbarheten mot social och ekonomisk hållbarhet (Westerlund, 1997). Detta kan exemplifieras utifrån tillståndsprövning och fastställande av villkor för verksamheter. Vid bedömningen av vilka villkor som skall fastställas för en verksamhet finns risken att det beslut som ur miljösynpunkt är bäst ger negativa effekter i ekonomiskt och socialt hänseende, exempelvis genom att verksamhetens ekonomiska förutsättningar försämras och/eller att antalet anställda måste minskas. I en sådan situation kan ekonomiska och sociala faktorer påverka till ett beslut som inte till fullo gynnar miljön. Förutom problemet i att enas om vilken typ av hållbar utveckling som bör eftersträvas följer problemet i att avgöra hur mycket enskilda verksamhetsutövare skall bidra med för att utvecklingen skall kunna drivas i en hållbar riktning.

Vid bedömningen av vilka miljökrav som skall ställas på enskilda verksamhetsutövare följer i praktiken svårigheter när det råder skillnader mellan olika verksamheter. Alla ger inte upphov till lika stora miljöstörningar och alla bidrar inte heller till samma typ av miljöstörningar. Dessutom kan graden av negativa miljöeffekter som följer av exempelvis kväveutsläpp inte enbart avgöras i förhållande till mängden. Andra faktorer som inverkar är bland annat naturens återhämtningsförmåga och förekomsten av andra ämnen som kan reducera eller kanske förstärka de negativa miljöeffekterna.

Problemen gäller inte i första hand vilka villkor som skall upprättas, utan i första steget beviljandet av tillstånd. Vid bedömningen av om tillstånd skall beviljas eller inte för en verksamhet inverkar många olika faktorer. Verksamhetens förväntade påverkan på omgivningen är en väsentlig faktor att ta hänsyn till.

Huruvida detta hänsynstagande är baserat på rättvisa bedömningar är en fråga som kan belysas utifrån två av de tillståndsärenden som har överklagats till Miljööverdomstolen. Det ena ärendet gällde frågan om tillstånd till utökad verksamhet för ytbehandling vid ett företag i Gislaveds kommun. Det andra ärendet gällde tillstånd för att uppföra en vindkraftanläggning vid Utgrunden i södra Kalmarsund.¹²

Fall nr 1: Ytbehandlingsanläggning i Gislaved (Dom, DM 61 Mål M 241-00) Dom fastställd i november 2000

Företaget hade ansökt hos länsstyrelsen om tillstånd att öka verksamheten vid en anläggning för ytbehandling. Ansökan innebar att produktionen skulle öka i tre av fyra linjer för ytbehandling. Den fjärde linjen skulle övergå från försökslinje till produktionslinje. Jämfört med det tidigare villkorsbeslutet beräknades produktionen öka fyra gånger genom de planerade åtgärderna. Verksamheten är lokaliserad i Gislaveds kommun sedan år 1959 och produktionsökningen skulle inte innebära att mer mark togs i anspråk. Länsstyrelsen avslag företags ansökan. Motiveringen var att företaget var lokaliserat på ett område där delar av marken enligt kommunens planbestämmelser betecknades som område för öppen bebyggelse och att ett av områdena skulle få användas endast som fritidsområde. Företaget överklagade länsstyrelsens beslut till miljödomstolen, som i likhet med länsstyrelsen ansåg att det förelåg hinder mot att bevilja ansökan. Ett beviljande ansågs strida mot 4 § miljöskyddslagen. Enligt denna bestämmelse skall sådan plats väljas, att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Företaget överklagade beslutet till Miljööverdomstolen, som också fann att verksamheten inte var förenlig med kommunens planbestämmelser. Vidare framhölls att hänsyn skall tas till vilka konsekvenser verksamheten får för omgivningen, och det fastslogs att verksamheten bland annat skulle medföra en ökad mängd transporter, vilket kunde leda till bullerstörningar. Miljööverdomstolen avslag därför företags begäran.

¹² Båda ärendena finns också beskrivna i Naturvårdsverkets sammanställning av Miljööverdomstolens avgöranden.

Fall nr 2: Vindkraftverk i Kalmarsund (Mål M 833-99) Dom fastställd i januari 2000

I detta ärende aktualiseras frågan om den samhällsekonomiska helhetsbedömningen samt vindkraftens inverkan på omgivningen och EG:s fågeldirektiv.

Vattendomstolen hade år 1998 gett företaget tillstånd att uppföra sju vindkraftverk i Kalmarsund. Kammarkollegiet hade motsatt sig ett tillstånd och ärendet togs upp av miljödomstolen. Frågan gällde bland annat att bedöma den samhällsekonomiska nyttan av vindkraftsverken. Av domen framgick att det rörde sig om vindkraftverk i en sådan storleksklass att det skulle anses vara en försöksverksamhet. Miljödomstolen biföll ansökan, men beslutet överklagades av kammarkollegiet till Miljööverdomstolen. Kammarkollegiet ansåg att verksamheten var alltför småskalig för att kunna betraktas som samhällsekonomiskt nyttig. Miljööverdomstolen inhämtade yttranden från Statens energimyndighet och Naturvårdsverket. Statens energimyndighet menade att utvecklingen av vindkraft borde främjas och att statsmakterna hade betonat att en satsning på vindkraft bör utvecklas. Naturvårdsverket ansåg att det var väsentligt att ta hänsyn till frågan om fågelskydd, eftersom Kalmarsund är ett flyttfågelstråk. Miljööverdomstolen överlämnade ärendet till regeringen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken. Regeringen avlog kammarkollegiets överklagande och gav företaget tillstånd till verksamheten. Motiveringen bakom beslutet var att vid varje nyetablering skall påverkan på omgivningen vägas mot andra intressen, såsom landskapsbild, fågelliv etc. Enligt 3 kap. 4 § vattenlagen får en verksamhet komma till stånd om fördelarna från allmän och enskild synpunkt med företaget överväger kostnaderna, skadorna och olägenheten av det. Så ansågs vara fallet med vindkraftverksamheten i Kalmarsund.

Diskussion

Det som förenar dessa båda fall är att en påverkan på omgivningen är föremål för bedömning. I båda fallen aktualiseras avvägningar där fördelarna från allmän och enskild synpunkt vägs mot de förväntade negativa effekterna för den omgivande miljön. I fallet Gislaved är i huvudsak de negativa miljöeffekterna föremål för diskussion. Verksamheten är där redan etablerad sedan länge, medan det i Kalmarsunds fall handlar om en nyetablering.

I det ena fallet är de förväntade negativa effekterna buller för de omkringboende och i det andra fallet en förändrad landskapsbild och bland annat risker för flyttfåglar.

Frågan kan ställas varför de förväntade negativa effekterna på omgivningen spelade en större roll och i högre grad beaktades när det gällde ansökan om utökad verksamhet vid ytbehandlingsanläggningen i Gislaved, än när det gällde uppförandet av vindkraftverk i Kalmarsund. Vindkraftverket kan antas påverka ett betydligt större antal människor än verksamheten i Gislaved. Då verksamheten i Kalmarsund ansågs vara småskalig konstaterades att den inte skulle medföra några direkta fördelar ur samhällsekonomisk synpunkt, men det kan

antas att det politiska målet att främja en etablering av vindkraften hade stor inverkan på beslutet. Det bör dock poängteras att varken försöksverksamhet av vindkraft eller en utveckling av vindkraften som energikälla är någon garanti för att miljöskyddet främjas. Frågan om fördelar ur samhällsekonomisk synpunkt diskuterades överhuvudtaget inte i fallet Gislaved, även om det torde finnas, om inte annat, så i alla fall arbetsmarknadsfrågor av intresse.

Om skillnaderna i bedömningar och beslut mellan de båda fallen skulle hård-dras, skulle följande konstaterande kunna göras: Förväntade negativa effekter i form av buller vid en sedan länge etablerad ytbehandlingsanläggning i Gislaved väger tyngre för beslutet om avslag än en förändrad landskapsbild, risker för flyttfåglar och annan olägenhet i form av oljud från en vindkraftanläggning. På vilket sätt miljöbalkens övergripande mål för en hållbar utveckling har varit vägledande för dessa domar är svårt att avgöra.

För rättvisa beslut i brottmålsärenden

Vid rättstillämpningen är det tre centrala begrepp som kan uppmärksammas och som inverkar på vad som skall styra i beslut och domar: legalitet, rättslighet och proportionalitet. I brottmålsärenden innebär den straffrättsliga legalitetsprincipen att lika gärningar skall behandlas lika. Frågan är då utifrån vilka aspekter gärningar bedöms som lika och vad som skiljer lika gärningar från olika. Exempel på denna problematik kan ges utifrån två fallstudier. Två av dem var brottmål och gällde otillåten mudderverksamhet. I båda fallen innebar muddringsverksamheten att cirka 1 400–1 500 kubikmeter muddermassor hade tagits upp från havsbotten och placerats längs strandkanten. Tillstånd saknades för att bedriva sådan verksamhet.

De brottsmisstänkta fastighetsägarna ansåg att det inte handlade om muddring utan om ett betydligt mindre ingrepp i naturen, eller som en av dem uttryckte det: ”en upprensning i vassen”. Trots likheterna i verksamhet blev domarna olika. I det ena fallet tillämpades bestämmelserna i miljöbalken och i det andra fallet bestämmelserna i den tidigare lagstiftningen.

Även om detta skulle kunna ses som ett skäl till olikheterna i domarna bör man observera att tillämpningen av miljöbalkens straffbestämmelser var mildare, trots att en avsikt med miljöbalken har varit att skärpa påföljderna vid brott. Olikheter i domar kan betraktas mot bakgrund av öppenheten för tolkningar av bestämmelsernas innehåll. Avsikten med straffrättsliga bestämmelser är att de skall upprätthålla en skarp gräns mellan det tillåtna och det otillåtna. Bristen på klara gränser är ett problem som följer av att lagstiftaren har överlämnat åt de rättstillämpande instanserna att själva precisera gränsen mellan vad som är brottsligt och icke brottsligt (SOU 1988:7, s. 47). Detta leder i sin tur till svårigheter i att bedöma underlaget som skall ligga till grund för om åtal skall väckas eller inte. I ett brottmålsärende som exempelvis gäller ett överutsläpp från en industriverksamhet skall åklagaren inte endast kunna styrka att

utsläppet har ägt rum, utan också att det är otillåtet och att det har medfört, eller riskerar att medföra skador på människor, djur eller växter, som inte är av ringa betydelse. Åklagaren skall dessutom kunna visa att gärningen med hänsyn till omständigheterna inte har varit försvarlig och att personen utfört gärningen med uppsåt i förhållande till ovannämnda omständigheter. Svårigheter i att utreda och fastställa de förhållanden och faktorer som har resulterat i brott har gjort att ärenden ofta har avskrivits (Wersäll, 1988).

Skillnader i hur olika faktorer bedöms och prioriteras vid beslut kan belysas utifrån två brottmålsärenden som båda har givit upphov till eller riskerat att ge upphov till stor eller mycket stor negativ miljöpåverkan. Det ena fallet gäller Stenungsunds kommun och det andra företaget Eka Chemical AB.

Fall nr 3: Stenungsunds kommun Dom ej fastställd

I detta fall har Stenungsunds kommun gjort sig skyldig till flera villkorsbrott, samt bedrivit verksamheten på ett sätt som strider mot miljöbalkens bestämmelser och intentioner, vid Svenshögens avloppsreningsverk. Ärendet inkom till åklagarmyndigheten i Göteborg 1999. Bakgrunden var att Stenungsunds kommun genom beslut från länsstyrelsen 1973 fick dispens att släppa ut avloppsvatten, efter behandling i reningsanläggning. Det fanns dock inte något tillstånd för att släppa ut obehandlat avloppsvatten, men detta hade ändå skett. Utsläppen hade skett direkt i sjön Lilla Hällungen. Mängden var inte känd, men diagram över vattenflödena under 1998 visade att utsläppen inte hade varit av ringa omfattning.

Enligt tillståndsvillkoret skall anläggningen drivas så att högsta möjliga renings-effekt uppnås. Det framkom att det tidigare hade skett åtskilliga överskridanden av upprättade villkor, även om de analysresultat som redovisats till tillsynsmyndigheterna enbart gällt vatten som passerat genom reningsanläggningen (Dnr 811-1837/92). Enligt kontrollprogrammet skall driftstörningar och andra avvikelser omedelbart rapporteras till miljö- och hälsoskyddsnämnden, men det hade inte skett. Detta strider således inte endast mot vad som har angivits i länsstyrelsens beslut utan också mot 29 kap. 5 § miljöbalken. Sedan 1957, när kommunen började driva avloppsreningsverk i Svenshögen i Stenungsund, har reningsverket kontinuerligt besiktigats. Vid en besiktning 1995 fann man mycket stora brister i verket, då det hade observerats att en stor del av vattnet som skulle renas i reningsverket i stället rann orenat ut i sjön. Anläggningen var dåligt dimensionerad för den mängd vatten det var fråga om. Trots att problemen uppmärksammades redan 1995 hade verksamheten fortsatt. Trots påpekanden var det inte förrän 1999 som en anmälan gjordes till kommunen. Utsläppen i sjön hade under tiden från det att problemen uppmärksammades till dess att anmälan gjordes ansetts kunna medföra skador på djur och växter i sjön och därifrån rinnande vattendrag samt andra betydande olägenheter som inte är av ringa betydelse för miljön (Dnr C 3-12-1705-99). Företrädare för

Stenungsunds kommun misstänks för miljöbrott, alternativt vållande till miljöstörning, alternativt otillåten miljöverksamhet.

Fall nr 4: Eka Chemical AB Dom ej fastställd

I detta fall hade Eka Chemical AB spridit kvicksilver via slamsugning, utförd av Reci Industri AB. Den följande beskrivningen grundar sig på de rapporter som Reci Industri, Eka Chemicals samt Strävlidens reningsverk och Samhällsbyggnadskontoret i Stenungsund har lämnat (Dnr 246-16083-97).

I juni 1997 hämtade en slamsugningsbil kvicksilverhaltigt slam från ett luftfilter vid Eka Chemicals anläggning. Slamsugningsbilen kom från företaget Reci Industri. "Enligt uppgifter var det icke ordinarie personal på Eka som hanterade frågan" (Dnr 246-16083-97). Slamsugningsbilen körde slammet från Eka Chemicals anläggning till Reci Industri, där det lämnades. Några dagar senare upptäcktes kvicksilver i tvätthallen på Reci Industri. Försök gjordes att stoppa flödet ut i avloppsnätet. Reci informerade reningsverket Strävliden, som är ett kommunalt reningsverk för Stenungsunds tätort med omnejd. Även arbetsledningen vid Eka Chemicals informerades, men ytterligare åtgärder vidtogs inte.

Två dagar senare transporterades 27,8 ton avvattnat slam från Strävliden till Kläpps avfallsanläggning. Detta slam ansågs vid bedömningen sannolikt vara förorenat av kvicksilver. Några veckor senare transporterades ytterligare 35,2 ton slam till samma avfallsanläggning. Detta slam kan sannolikt också ha varit påverkat (Dnr 246-16083-97). I september inkom resultat från slamanalyserna till Strävliden. Det var ett kvartalsprov som visade på kraftigt förhöjda kvicksilverhalter. Samma dag informerades företaget Reci Industri av personal från Strävliden om de höga kvicksilverhalterna. Personal vid Eka Chemicals bistod företaget Reci Industri med provtagningar och rådgivning. Den mängd slam som hade transporterats till Kläpps avfallsanläggning kunde inte identifieras, då den var uppblandad med annat slam och sågspån som beräknades uppgå till 3 000 ton. Personal vid Strävliden ansåg det därför inte vara meningsfullt att ta några prover.

Företaget Eka Chemicals AB misstänks för vållande till miljöstörning genom att ha tillåtit slamsugningsbilen att lämna industriområdet utan rengöring av tanken. Det föreligger också misstanke om försvårande av miljökontroll, genom att länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden inte underrättades om det inträffade (Dnr 1401-K 15147-98). Företrädare för Reci Industri och slamsugningsbilens chaufför kan misstänkas för vållande till miljöstörning, alternativt brott gällande miljöfarlig kemikaliehantering, genom att de låtit rengöra slamsugningsbilens tank i en vanlig spohall trots att det har gällt transport av kvicksilver. Företrädare för Strävlidens reningsverk misstänks för vållande till miljöstörning genom att inte ha vidtagit åtgärder för att förhindra spridning av kvicksilver i naturen, samt för att inte ha rapporterat till länsstyrelsen om det inträffade (Dnr 1401-K 15147-98).

Diskussion

Gemensamt för dessa båda fall är att verksamheterna har gett upphov till eller riskerat att ge upphov till stor eller mycket stor negativ påverkan på människors hälsa och miljö. På vilket sätt kan då de aktuella brottsmisstankarna relateras till straffvärdet och den grundläggande proportionalitetsprincipen vid straffmätning? Det var endast i fallet Svenshögens avloppsreningsverk som det väcktes åtal om misstanke om miljöbrott. I fallet Eka Chemicals AB väcktes misstanke om vållande till miljöstörning.

Den definitionsmässiga skillnaden mellan miljöbrott och vållande till miljöstörning är att i det förstnämnda fallet krävs uppsåt, medan det i det senare fallet endast krävs oaktsamhet. Frågan kan då ställas vad som gör misstankarna om uppsåt större i fallet Svenshögens avloppsreningsverk. Utifrån brottfallsbeskrivningarna synes den enda rimliga skillnaden när det gäller omständigheterna vara de upprepade och påtalade bristerna vid reningsverket. Å andra sidan kan tidsfaktorn i detta fall jämföras med graden av skada i fallet Eka Chemicals, då ingenting talar emot att också det fallet skulle kunna vara föremål för bedömning kring frågan om uppsåt.

Är det exempelvis rimligt att betrakta upprepade och påtalade brister i en reningsanläggning, som har medfört eller riskerar att medföra skadliga miljökonsekvenser, som mer allvarliga än en enstaka handling eller underlåtenhet att handla för att säkerställa att hantering av kvicksilver sker på rätt sätt? Om man endast ser till de faktiska konsekvenserna så kan man knappast påstå att det är rimligt, men bedömningarna i dessa fall görs inte uteslutande eller i första hand utifrån miljörisiker och miljökonsekvenser. Snarare spelar syftet med och omständigheterna kring handlingen en betydande roll. Syftet inverkar också vid bedömningen mellan skuldformerna uppsåt och oaktsamhet. I fråga om uppsåt skiljer man mellan direkt och indirekt uppsåt. Direkt uppsåt innebär att resultatet är likställt med syftet med handlingen. Indirekt uppsåt innebär att gärningspersonen förstår att följden skall inträffa som ett resultat av handlingen, men följden är inte likställd med syftet (Jareborg, 1985). Indirekt uppsåt kan därför främst komma i fråga när det gäller miljöbrott, eftersom knappast någon har som syfte att skada miljön. Frågan om proportionalitet, det vill säga brottet i relation till straffet, har att göra med hur brottet betraktas. Utifrån rådande straffrättsideologi spelar syftet och omständigheterna en viktig roll för hur brottet bedöms. I de fall det är svårt att bevisa syftet bakom en viss brottslig handling – vilket inte sällan är fallet – föreligger således inte tillräckliga förutsättningar för att skärpta straff skall få något genomslag i praktiken, trots att skärpta straff har angivits som en viktig förändring när miljöbalken trädde i kraft.

Genom att fokusering i huvudsak sker på frågan om uppsåt och att uppsåt alltid är svårt att bevisa, följer att det också blir svårt att utdöma straff. Detta viktiga problem medför att det därför inte heller finns förutsättningar för att miljöbalkens övergripande syfte skall förverkligas.

Slutsatser

Mot bakgrund av vad som har behandlats i denna rapport framkommer svårigheter med att säkerställa rättvisa och miljöskydd vid beslut och domar. Thornstedt framhåller att det genom legalitetsprincipen skall vara möjligt att ställa krav på att verksamma beslutsfattare vid domstolarna med viss säkerhet skall kunna förtutse beslutet mot bakgrund av brottet. Därigenom skulle beslutsfattarna genom enhetliga bedömningar och beslut kunna skapa förtroende hos allmänheten om att domstolarna främjar legalitet och rättslikhet vid beslut (Thornstedt, 1994, s. 60). Men detta försvåras således både av svårigheten i att främja rättvist fastställda villkor för tillåten miljöpåverkan och av att den rättsliga principen hållbar utveckling inte innefattar en entydig och klar definition som kan vara vägledande. Det råder dessutom brist på prejudicerande rättsfall inom miljörettens område, vilket försvårar möjligheten att främja rättvisa och rättslikhet i bedömningen av likartade brottmålsärenden (Karlmark, 1999).

Förslag

Mot bakgrund av vad som har framkommit i de studier och undersökningar som föreliggande rapport baseras på framhålls att följande förändringar bör genomföras:

- 1) Utveckla en enhetlig och gemensam mall för företagens interna bedömningar, som ligger till grund för externa beslut i tillståndsärenden. Konkret avses att gemensamma mätmetoder bör utvecklas för olika typer av miljöpåverkan. Genom att uppgifter om miljöpåverkan tas fram på samma sätt av olika verksamhetsutövare blir beslutsunderlagen mer enhetliga och rättvisa och möjliggör i förlängningen att miljökrav kan riktas rättvist mot olika verksamhetsutövare.
- 2) Låt skadliga miljöeffekter, eller risker för sådana, som följer av en brottslig gärning att få ett större inflytande vid avgörandet av brottsdefinition.

Referenser

Rapporter och annat material

- Bergqvist-Levin, C.** (2000). Tillämpa lagen lika. *Tillsynsnytt*, nr 1 mars. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bjällås, U. och Rosengården, A.** (2000). *Miljödomar 1 Miljööverdomstolens avgöranden enligt miljöbalken. Urval och bakgrundsbeskrivningar av U. Bjällås och A. Rosengården.* Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bjällås, U. och Rosengården, A.** (2001). *Miljödomar 1 Miljööverdomstolens avgöranden enligt miljöbalken. Urval och bakgrundsbeskrivningar enligt U. Bjällås och A. Rosengården.* Stockholm: Naturvårdsverket.
- Informationsbrev** (2001). *Miljöbrottsbekämpning*. Nr. 1 feb. 2001. Stockholm: Riksåklagarens miljöbrottsenhet.
- Johannesson, M. och Johansson, L.** (2000). *Att granska sig själv.* ESO-rapport. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Korsell, L.** (2001). *Ekobrott, liksom!*. Svensk Juristtidning, nr 10, s. 905.
- Miljöaktuellt** (1999) *Utsläppstak inom industrin.* April 1999. Årg. 27.
- Miljöaktuellt** (2000). *Jäviga nämnder mister tillsynen.* Nov. 2000. Årg. 28.
- Miljödepartementet** (1997). *Lagrådsremiss för ny miljöbalk.* Stockholm.
- Miljö och Framtid** (1996). *Stöd Miljöcentrums kampanj – koncessionsärende pg 56721-4.* Nr 7.
- Mörbylånga kommun** (2001). Bilden av ett miljöbrott. I: *Östra Småland* den 28 april 2001.
- Naturvårdsverket** (1999). *Skogsindustrins utsläpp, avfallsmängder och energiförbrukning.* Stockholm: Naturvårdsverket Förlag.
- Norrby, C. och Tönnäng, U.** (1997). Miljöförbättringar i praktiken. *IVF-Skrift 97817.*
- Näringslivets Miljöchefer** (2000). Resultat av enkätundersökning år 2000.
- Pettersson, C.** (1998). Miljöarbete och kretsloppsanpassning i sex multinationella företag inom metallindustrin i Sverige. Underlag för Kretsloppsdelegationens rapport. Daleus, L., Näslund, S., Schwartz, B. (red.) *Företag i kretslopp – en lägesredovisning av företagens kretsloppsanpassning.* 1998:23. Stockholm: Elanders Gotab.
- Pettersson, C.** (2000). Miljökraven inom EU skapar orättvisor, *Göteborgs-Posten*, 21 mars 2000.

Prop. 1994/95:23, s. 52.

Sandström, M. (2000). Miljörättsligt möte. Västsvensk miljörättslig förening, 2000-05-04.

SOU 1988:7. *Påföljd för brott.* Huvudbetänkanden av fängelsestraffkommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:116. *Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor.* Delbetänkande av miljöbalkskommittén. Stockholm: Fritzes.

Svensk Energiförsörjning (1999). Informationsföretag Energi och Miljö.

Wallström, M. (2001). *EU:s miljöbehandlingsprogram – Vår framtid – vårt val.* Bryssel: EU-kommissionen.

Wingfors, H. (2000). *Rättssäkerhet och tillväxt – hur tillämpas miljöbalken på kommunal nivå?* Stockholm: Företagarnas Riksorganisation.

Zackrisson, M., Enroth, M. och Widing, A. (1999). Miljöledningssystem – papperstiger eller kraftfullt verktyg. Utvärdering av miljömässig och ekonomisk effektivitet av ISO 14001 och EMAS. En undersökning baserad på enkät och intervjuer med sammanlagt 200 svenska miljöcertifierade företag 1999. *IVF-skrift 99830.* IRIS Industriforskning i samarbete med IMT, IVF, SIK, Gjuteriföreningen och IVL.

Beslut och domar

Dom DM 61

Mål M 241-00

Mål M 833-99

Dnr 811-1837/92

Dnr C-3-12-1705-99

Dnr 246-16083-97

Dnr 1401-K 15147-98

Övrig litteratur

Carlman, I. (1993). *Tänkom, studier av konflikter i svenska miljöärenden.* IMIR 1993:2, Institutet för miljörett. Uppsala: Åmyra Förlag.

Cavallin, S. (1999). *Skuld.* Uppsala: Iustus Förlag AB.

Dobers, P. (1996). *Strategies of environmental control, centralised and decentralised control in the field of environmental problems.* Gothenburgs Research Institute. Göteborg: Göteborgs universitet.

Hydén, H. (1978). *Rättens sambälleliga funktioner.* Lund: Lunds universitet.

Hydén, H. (1994). Miljöetik och miljörett, I: Svedin, U. och Thunberg, A.M. (red.) *Miljöetik – för ett sambälle på människans och naturens villkor.* FRN Rapport 94:2. Uppsala: Forskningsrådsnämnden.

- Hydén, H. och Gillberg, M.** (1996). Law as a safety belt and market as an enforcer. I: Rolén, M. (red.) *Challenges in environmental human dimensions research, some Swedish perspectives*. Stockholm: Swedish Council for Planning and Coordination of Research.
- Hydén, H.** (1999). *Rättsociologi som emancipatorisk vetenskap*. Lund: Lunds universitet.
- Jacobs, M.** (1996). *Sustainable development. A reconstructive critique of the United Nations debate*. Department of Theory of Science and Research. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Jareborg, N.** (1985). *Uppsåt och oaktsambet*. Uppsala: Norstedts Juridik AB.
- Karlmark, S.** (1999). *Miljörätt ur ett straffrättsligt perspektiv*. Uppsala: Iustus Förlag AB.
- Kågesson, P.** (2001). *Miljövård till vilket pris?* Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nilsson, A.** (1997). *Att byta ut skadliga kemikalier, substitutionsprincipen – en miljörättslig analys*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Pettersson, C.** (1999). *Miljökrav och Utmaningar i Svensk metallindustri – en normteoretisk analys*. Licentiatuppsats. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Pettersson, C.** (2001). Legal strategies for control and prevention of environmental impact. *The Journal for Environmental Assessment Policy and Management*. Forthcoming 2001/2002.
- Pettersson, C.** (2001). *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet*. Institutionen för tvärvetenskap: Göteborg: Göteborgs universitet.
- Rubenson, S.** (1999). *Miljöbalken, den nya miljöretten*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Thornstedt, H.** (1994). Legalitet och teleologisk metod i straffrätten, I: Thornstedt, H. (red.) *Metod och perspektiv. Texter i straffrätt, processrätt och skatterätt*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Wersäll, F.** (1988). Miljöbrottslighet från åklagarsynpunkt. I: Eriksson, I. (red.) *Miljöbrott och straff*. 1988:1 Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Westerlund, S.** (1988). *Rätt och miljö*. Lund: Carlsson Bokförlag.
- Westerlund, S.** (1997). *En hållbar rättsordning, rättsvetenskapliga paradigmer och tankeväндor*. Uppsala: Iustus Förlag.

English Summary

Environmental improvements —for better or worse?

Author:

Carina Pettersson

Published by:

The National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O: Box 1386

SE-111 93 Stockholm, Sweden

Reference:

BRÅ-Report 2001:17

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31891-1

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice

SE-106 47 Stockholm, Sweden

Over the last few decades, environmental problems have been the focus of an increasing amount of attention at both the national and the international level. Such problems may relate to anything from water and air pollution to the exploitation of woodland and the loss of bio-diversity, or from increases in the use of chemicals or increased energy consumption to defective handling of hazardous waste. It is important both for individual countries and for the international community at large to resolve these issues, not least because environmental problems are not affected by national borders and may produce effects far outside a specific nation's boundaries.

Reductions in the environmental disruption caused by various activities can be brought about using both internal and external measures. Internal measures include technological improvements which lead to the development of more environmentally friendly products and production processes and to increased efficiency in the use of energy and material. Environmental work of this kind has increasingly become organised and integrated into the operations of the businesses concerned, inter alia through the introduction of various forms of environmental management systems such as EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), ISO (International Organization for Standardization)¹ and MKB (Miljökonsekvensbeskrivning – Description of environmental effects). In spite of this trend, external measures, i.e. legislation, remain one of the most powerful

factors when it comes to the measures actually taken by businesses to bring about environmental improvements (Näringslivets Miljöchefer, 2000, Pettersson, 1998, Nilsson, 1997, Dobers, 1996). The distinction drawn between internal and external measures does not mean that internal measures are exclusively introduced voluntarily and external measures as a result of legislation. The environmental work carried out internally within businesses is also to some extent driven by legislation. This is often described as an example of enforced self-regulation, which involves companies being legally required to establish regulatory systems, with public sector agencies then having a supervisory role, ensuring that these self-regulatory systems are implemented. In the context of the environmental work carried out internally, there is some scope for the individual proprietor to decide whether more or less comprehensive environmental improvements are to be introduced. It is in this context that the existence of some leeway for voluntary environmental improvements should be seen.

The intention is that external legislative regulation should complement the internal environmental work conducted by businesses in order to ensure the maintenance of a minimum level of environmental protection. One problem in this context is that the implementation of legislation and regulations has not always had the intended effect of ensuring environmental protection (Hydén and Gillberg, 1996).

Against the background of a number of shortcomings with the current legislation, this report provides recommendations for improvements to the systems of regulation and control currently in operation in the area of environmental protection. The objective is to promote a more uniform approach to legal praxis, fairness and improved environmental protection.

The Environmental Code has not had the desired effect

This study is based on an analysis of criminal cases and cases involving licensing applications. Certain of these cases have been dealt with in accordance with the provisions of earlier environmental legislation, others on the basis of the current Environmental Code. This and other studies show that the changes brought about through the adoption of the Environmental Code have failed to eliminate a number of the shortcomings already apparent in the context of the earlier legislation.

¹ Results from studies involving an evaluation of environmental and economic efficiency in relation to ISO 14001 and EMAS show that companies can reduce costs by co-ordinating and integrating environmental management systems with other management routines and practices. As regards environmental effectiveness, it has been observed that companies are more able to direct their energies at the source of the environmental problem rather than merely at the symptom. See also Zackrisson, M., Enroth, M., et al. *Miljöledningssystem – papperstiger eller kraftfullt verktyg*. IVF-skrift 99830.

One such deficiency is that environmental requirements are not uniformly applied to different business operators, and that similar cases are evaluated differently. When it comes to assessing license applications, the licensing authority is dependant on results presented by the company itself regarding the effect their operations have on the environment. Since the economic and technological ability of companies to reduce negative environmental effects may vary, internal evaluations as to what constitute acceptable emission levels may also vary from one company to another. Differences may also arise in relation to the level of environmental effects that should be tolerated. Differences between various internal evaluations may render more difficult the authority's task of ensuring that environmental requirements are enforced fairly and that similar cases are assessed in a similar fashion.

A further problem, related to the one described above, has to do with the application of sanctioning provisions. Criminal cases are assessed on the basis of the limitations on environmental effects specified in the licensing order. Since these limits may vary depending on the type of activity involved, there is no clear, uniform prescription of what in fact constitutes a punishable offence. In other words, there is no clear, uniform and definitive line drawn between what is lawful and what is prohibited. There is no technical problem as regards the process from licensing order to sanction, however. The risk that decisions may be unfair is the result of the way that the personal values of individual adjudicators may effect their assessment of the information on which the decision is based. The risk is that certain operators may be given somewhat more leeway than others as regards the levels of environmental effects that are deemed acceptable.

The stricter the environmental requirements, the smaller the amount of leeway available in defining what constitutes an acceptable level of environmental effects.

This means that in relative terms, the risk of breaching licensing conditions is greater for operators where stricter requirements have been imposed than for operators working in an area where more leeway has been granted with respect to the level of environmental effects that will be tolerated.

Economic arguments in defence of high emission levels

This is not only a problem affecting aspects of fairness and environmental protection between business operations in the same country, but rather one with international connotations, since levels of environmental protection vary between different countries. Studies show that there are large cross-national differences both in actual emission levels and in the environmental demands placed on companies. The differences in levels of sulphur dioxide emissions in Sweden and Spain respectively constitute a good example of this. Studies show

that emissions of sulphur dioxide in Spain amount to 2.1 million tonnes per year, which constitutes a level twenty times as high as that of corresponding emissions in Sweden. In spite of this high level of emissions, Spain has objected to increased demands for reductions in emission levels, and has motivated this position with arguments based on Spain's economic position and the politics of international trade. From the economic point of view, these arguments have affected environmental demands to Spain's advantage (Miljöaktuellt, 1999).² Results from a number of studies show that Sweden has contributed with much reduced sulphur dioxide emissions since the 1980s.

Table 1: Sulphur dioxide emissions in Sweden.

Year	Industrial combustion	Industrial processes
1980	90 000 tonnes	140 000 tonnes
1990	25 000 tonnes	45 000 tonnes
1997	12 000 tonnes	22 000 tonnes

Source: Svensk Energiförsörjning, Informationsföretag energi och miljö, 1999.

The total reduction in sulphur dioxide emissions in Sweden since 1980, which also includes reductions relating to road-traffic, mobile sources and buildings as well as electrical, gas and heating works, amounts to approximately 80 per cent of the 1980 levels.

Thus environmental demands directed at Sweden have on the whole been concerned with reductions in levels of sulphur dioxide emissions. As regards reductions in sulphur dioxide emissions across Europe as a whole, studies show that only a small decrease in emissions has been achieved over the past 10 to 25 years (Naturvårdsverket, 1999).

A report from the Swedish Environmental Protection Agency (Naturvårdsverket) shows that demands for reduced sulphur dioxide emissions in Sweden are so strict that meeting them is going to cause problems for the country (Miljöaktuellt, 1999). The norm is fixed at 90 micrograms per cubic metre of air as an average level per hour. This value may be exceeded by up to 175 hours per year. The per-day value of 60 micrograms per cubic metre of air may not be exceeded by more than seven days per year.

² Levels of ambition in relation to environmental work are often inseparable from economic considerations. This is also seen in the context of analyses of environmental crime. For this reason, environmental crime is commonly regarded as a form of economic crime, since there are often costs involved with attempts to live up to prevailing ambitions in relation to environmental work. See also Korsell, L. (2001). *Ekobrott, liksom!* Svensk Juristtidning.

By means of the introduction of new technology and new emissions criteria for industry at the national level, the required improvements in levels of sulphur emissions are regarded as having been almost completely achieved.

If demands are most stringent for those countries that have come furthest along the road towards environmental improvement, this will not improve the willingness of these countries to introduce measures aimed at further improving the environment when, from an economic point of view, such measures are out of proportion to the measures being taken, or which ought to be taken, in countries whose levels of environmental protection work are somewhat less advanced (Pettersson, 2000). A similar effect may also result between domestic companies when there is no guarantee that limits placed on acceptable levels of environmental effects will be specified fairly, or where such limits are formulated in a diffuse manner.

Proposals for the creation of more equitable conditions

In order to promote fairness and environmental protection in relation to decisions based on environmental legislation, changes are required not only to the content of existing legislation and regulations, but also to the conditions governing their legal application. The following changes are proposed:

- 1) The development of a uniform standard to be used by companies in the internal assessments which then form the basis for external decisions in licensing cases. More concretely, this ought to involve the development of common measurement methods for different forms of environmental effects. Once information on environmental effects is produced in the same way by different operators, the material on which decisions are based will be fairer and more compatible across different companies which will mean that environmental requirements can be directed more fairly at the different types of operation.
- 2) Damaging environmental effects that result from criminal acts, or the risk of such effects, should be allowed to have a greater impact both on the formulation of penal law regulations and when the appropriate sanction for a given offence is assessed on a case by case basis.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst, 106 47 Stockholm
Telefon 08-690 91 90. Fax 08-690 91 91
E-post order.fritzes@liber.se
Fritzes internetbokhandel: www.fritzes.se



Produktion:
Brottsförebyggande rådet, Information och förlag
Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00. Fax 08-411 90 75
E-post info@bra.se
Internet: www.bra.se
ISSN 1100-6676
ISBN 91-38-31891-1

