

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 17 maj 2006

Mål nr

B 4929-04

KLAGANDE

Riksåklagaren
Box 5553
114 85 Stockholm

MOTPART

JN

Ombud: Advokat NL

SAKEN

Otillåten miljöverksamhet

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Hovrätten för Övre Norrlands dom den 4 november 2004 i mål B 531-03

DOMSLUT

Med ändring av hovrättens dom dömer Högsta domstolen JN enligt 29 kap. 4 § miljöbalken för otillåten miljöverksamhet till fyrtio (40) dagsböter å trehundra (300) kr.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Riksåklagaren har yrkat att Högsta domstolen dömer JN för otillåten miljöverksamhet till böter.

JN har bestritt ändring.

DOMSKÄL

Enligt 14 § Statens naturvårdsverks föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel (SNFS 1997:2) får bekämpningsmedel inte utan tillstånd av vederbörande kommunala nämnd yrkesmässigt användas bl.a. inom skyddsområde för vattentäkt. Föreskrifterna är meddelade med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter som ersatts av miljöbalken och de skall anses meddelade med stöd av balken (se 14 kap. 24 § första stycket miljöbalken samt 2 § 11 och 4 § lagen 1998:811 om införande av miljöbalken). Överträdelse av 14 § i Naturvårdsverkets nu aktuella föreskrifter kan medföra ansvar enligt 29 kap. 4 § miljöbalken.

Svenska Skogsplantor AB beviljades den 30 januari 2001 av miljö- och

hälsoskyddsnämnden i Umeå kommun tillstånd enligt 14 § i Naturvårdsverkets nämnda föreskrifter till att använda två olika preparat som bekämpningsmedel på frilandsodlingar inom ett skyddsområde för vattentäkt vid bolagets plantskola på fastigheten Umeå Ytterhiske 12:3. Enligt beslutet gällde tillståndet endast för dessa två preparat. Beslutet innebar att bolaget samtidigt fick avslag på sin ansökan att få använda även preparaten Amistar och Euparen 50 WG.

Det är utrett i målet att bolaget under år 2001 i strid mot miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut och i den omfattning som åklagaren påstått använde sig av även de två preparat för vilka dess ansökan om tillstånd inte bifallits. Vidare är utrett att JN såsom miljöansvarig regionchef haft att tillse att bolaget följde nämndens beslut men underlåtit detta. Högsta domstolen finner i likhet med hovrätten att JN varit oaktsam genom att inte tillse att endast tillståndsgivna preparat användes. Fråga i målet är därför om gärningen kan anses som ringa och därmed enligt 29 kap. 11 § miljöbalken inte föranleda ansvar.

Riksåklagaren har framhållit att det som därvid skall bedömas är om gärningen är obetydlig i förhållande till de intressen som är avsedda att skyddas av straffbestämmelsen och att det inte ingår som en förutsättning för en tillämpning av 29 kap. 4 § miljöbalken att gärningen skall ha medfört någon skada eller ens risk för skada på människors hälsa eller på miljön. Ett mycket viktigt sätt för samhället att bevaka utvecklingen när det gäller spår av bekämpningsmedel i dricksvattentäkter är den förprovning som sker vid användning av bekämpningsmedel inom skyddsområden för vattentäkter. Detta är enligt riksåklagaren det verkliga skyddsintresset för straffbestämmelsen i

det nu aktuella fallet. Utrymmet för att bedöma brott mot olika förprövningsplikter som ringa måste enligt riksåklagaren anses vara litet.

JN har hävdad att gärningen om denna är att anses som vårdslös bör bedömas som ringa. Han har därvid anfört att bolaget under tidigare år haft tillstånd att använda de ifrågavarande preparaten, att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte expedierade beslutet till honom eller hade direktkontakt med honom, att den för verksamheten ansvarige odlingsledaren kom att bytas ut under den aktuella tiden samt att användningen av preparaten inte inneburit någon skaderisk.

När det gäller frågan om en gärning kan anses som ringa, anfördes i förarbetena till miljöbalken att det inte är tillräckligt för att en otillåten miljöverksamhet skall kunna anses som ringa, att den i det enskilda fallet inte givit upphov till några negativa miljöeffekter. Vidare angavs att vid bedömningen huruvida en överträdelse är att bedöma som ringa gärningen måste sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Ansvarsfrihet bör komma i fråga endast när gärningen vid en sådan bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffansvaret. (Prop. 1997/98:45 del 1 s. 529 f.) Vidare uttalades att det vid överträdelse av förprövningsplikten inte är fråga om någon förseelse som är att jämställa med en ordningsförseelse (a. prop. s. 527). Enligt författningskommentaren till 29 kap. 11 § skall endast bagatellartade förseelser undantas från det straffbara området (a. prop. del 2 s. 312). Dessa uttalanden innebär sammantaget att utrymmet för att bedöma en överträdelse av tillståndsplikten som ringa är litet. I det nu aktuella fallet visar utredningen att mängden bekämpningsmedel som har använts utan tillstånd inte har varit sådan att någon direkt skaderisk har förelegat. Med hänsyn till

det intresse som regeln om tillståndsplikt för åtgärder som kan skada miljön syftar till att skydda, i detta fall myndigheternas bevakning av att vattentäkter inte förorenas av kemiska bekämpningsmedel, kan frånvaron av skaderisk inte medföra att gärningen framstår som obetydlig och därför kan bedömas som ringa. Vidare får anses att ett fall där man har ansökt om tillstånd och fått avslag på ansökan men ändå vidtar åtgärden, endast i undantagsfall kan bedömas som ringa. Detta gäller även om den miljöansvarige i ett företag inte personligen tagit del av beslutet. Den nu åtalade gärningen är med hänsyn till omständigheterna inte ett sådant undantagsfall.

Med hänsyn till det anförda skall JN enligt 29 kap. 4 § miljöbalken dömas för otillåten miljöverksamhet.

Straffskalan i 29 kap. 4 § miljöbalken för otillåten miljöverksamhet är böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen utgör ett exempel på en typ av straffrättsliga föreskrifter som brukar benämnas blankettstraffstadganden. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2005 s. 33 slagit fast att 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter.

Riksåklagaren har framhållit att det i förevarande fall är av central betydelse att bestämmelsen i regeringsformen tar sikte på föreskrifter, dvs. generella normer. Sådana är det inte fråga om här eftersom bolaget har brutit mot ett särskilt tillstånd att använda vissa bekämpningsmedel. Något stöd för att på grund av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen underlåta att fullt ut till-

lämpa den straffskala som framgår av 29 kap. 4 § miljöbalken finns därför inte enligt riksåklagaren.

Den av riksåklagaren berörda distinktionen kan få betydelse exempelvis i sådana fall då regeringen med stöd av bemyndigande i en lag har föreskrivit att viss verksamhet inte får bedrivas utan tillstånd av förvaltningsmyndighet. Om någon åsidosätter en sådan av regeringen meddelad föreskrift antingen på det sättet att han bedriver verksamheten utan tillstånd av myndigheten eller också genom att han överträder villkor med vilka myndigheten har förordat ett tillstånd, avser överträdelsen inte några av myndighet meddelade generella föreskrifter utan ett förvaltningsbeslut. Bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen hindrar då inte att han döms till fängelse för överträdelsen, under förutsättning att det i lag finns bestämmelser om fängelsestraff för brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. (Jfr prop. 2005/06:182 s. 39 f.)

I förevarande fall ligger emellertid saken inte till på detta sätt. Bolaget hade inte tillstånd att använda de två preparaten Amistar och Euparen 50 WG. Bolaget har genom att trots detta sprida dessa bekämpningsmedel brutit mot det förbud som föreskrivs i 14 § i de tidigare nämnda myndighetsföreskrifterna. Förbudet att använda bekämpningsmedel utan tillstånd inom skyddsområde för vattentäkt är reglerat uteslutande i Naturvårdsverkets föreskrifter. Den regel som bolaget brutit mot finns alltså varken i någon lag eller i någon förordning. Det innebär att en förvaltningsmyndighet genom föreskrifter har fyllt ut blankettstraffstadgandet i 29 kap. 4 § miljöbalken på ett sådant sätt att den gärning som JN har åtalats för helt har angivits i dessa föreskrifter. Av detta följer att fängelse i förevarande fall inte kan anses ingå i straffskalan.

Påföljden för JN bör bestämmas till ett måttligt bötesstraff. Med anledning av att endast böter kan anses ingå i straffskalan skall JN inte åläggas att utge någon avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Munck, Regner, Lindeblad, Calissendorff och Virdesten (referent)
Föredragande revisionssekreterare: Wikström