



Högsta domstolen  
Box 2066  
103 12 STOCKHOLM

## HS m.fl. ./ riksåklagaren angående otillåten miljöverksamhet m.m.

*(Svea hovrätts dom 2015-02-23 i mål B 7006-14)*

Högsta domstolen har förordnat att riksåklagaren ska svara skriftligen på överklagandena. Jag vill anföra följande.

Jag har inhämtat yttrande från Utvecklingscentrum Malmö som i sin tur inhämtat yttrande från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA). Yttrandena bifogas.

### Inställning

Jag bestrider ändring av hovrättens dom och anser att det inte finns skäl att meddela prövningstillstånd i målet.

### Bakgrund

REMA har kort redogjort för hovrättens dom samt HSs och SRSAB:s överklaganden till Högsta domstolen. Jag får i dessa delar hänvisa till yttrandet.

Klagandena lyfter fram följande tre frågor som anges vara av intresse från prejudikatsynpunkt:

- Omfattar begreppet lagring av avfall även en omlastning av avfall?
- När föreligger straffrättslig oaktsamhet i förhållande till ett oklart rättsligt begrepp?
- Kan en villkorsreglering av ett generellt föreskriftskrav medföra att kravet blir sanktionerat?

Jag kommer i det följande att disponera svarsskrivelsen med utgångspunkt i dessa tre frågor.

## Begreppet lagring

### *Grunder*

Hovrätten har funnit utrett att inkommande el-avfall förvarats på SRSAB:s anläggning utan skydd från nederbörd i upp till ett dygn innan det tagits om hand för förbehandling eller placerats i ett lagertält. Enligt hovrätten har HS därigenom, i sin egenskap av VD för aktiebolaget, överträtt villkor 3 i det tillstånd som länsstyrelsen beslutat den 17 juni 2011.

HS och SRSAB hävdar att begreppet lagring inte kan anses innefatta den hantering av avfall som skett. Enligt dem ska utgångspunkten för tolkningen vara villkorets ordalydelse och begreppets miljörättsliga innebörd. De hävdar att en sådan omlastning som skett i målet inte omfattas av begreppet lagring, varken enligt vanligt språkbruk eller vad som anses gälla miljörättsligt.

Den i målet aktuella straffbestämmelsen återfinns i 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. För otillåten miljöverksamhet döms den med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i det tillstånd som gäller för verksamheten och som har meddelats med stöd av miljöbalken.

I länsstyrelsens tillståndsbeslut av den 17 juni 2011 återfinns villkor 3 under rubriken "Lagring och förbehandling av el-avfall" och lyder på följande sätt.

Inkommande el-avfall\* ska lagras och förbehandlas på tät, hårdgjord yta i skydd från nederbörd.

I den förklarande texten till asterisken anges att med el-avfall avses avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter.

Tillståndsbeslutet innehåller en del i vilken villkoren motiveras. Under rubriken "Lagring och förbehandling av el-avfall" anges följande.

I samband med Miljöprövningsdelegationens platsbesök framgick att bolaget tar emot inkommande el-avfall i öppna burar innan miljösanering. El-avfallet står då oskyddat mot nederbörd i upp till tre dagar.

Vid förbehandlingsverksamhet ska el-avfall enligt 10 och 11 §§ *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2005:10) om yrkesmässig förbehandling av avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter* lagras och förbehandlas skyddat mot nederbörd på en plats som är försedd med tät ytbeläggning. För att det tydligt ska framgå vad som gäller och för att undvika att föroreningar lakas ut från materialet anser Miljöprövningsdelegationen att ett villkor bör föreskrivas i tillståndet om att inkommande el-avfall ska lagras och förbehandlas på tät och hårdgjord yta i skydd för nederbörd. I föreskriften anges ingen nedre tidsgräns för vad som anses med lagring och enligt Miljöprövningsdelegationens bedömning omfattas bolagets inkommande el-avfall av bestämmelsen.

HS och SRSAB hävdar att begreppet lagring inte kan anses innefatta den hantering av avfall som skett. Enligt dem ska utgångspunkten för tolkningen vara villkorets ordalydelse och begreppets miljörättsliga innebörd. De hävdar att en sådan omlastning som skett i målet inte omfattas av begreppet lagring, varken enligt vanligt språkbruk eller vad som anses gälla miljörättsligt.

En förutsättning för straffansvar och företagsbot är således att HS har brutit mot ett villkor i det av länsstyrelsen beslutade tillståndet. Det i målet aktuella villkoret avser att inkommande el-avfall ska lagras och förbehandlas på tät, hårdgjord yta i skydd från nederbörd.

Det finns ingen definition av begreppet lagring i miljölagstiftningen, varken nationellt eller i EU:s rättsakter. Inte heller i vanligt språkbruk kan begreppet sägas vara tydligt avgränsat när det gäller dess tidsmässiga avgränsning. Utgångspunkten för tolkningen av begreppet måste därför vara det sammanhang det förekommer i. I det nu aktuella fallet är således det som framgår av länsstyrelsens tillståndsbeslut av särskilt intresse. Utöver själva villkoret måste länsstyrelsens motivering beaktas.

Enligt min mening framgår tydligt av tillståndsbeslutet att bolagets inkommande el-avfall omfattas av begreppet lagring i villkoret. I motiveringen av villkoret nämns uttryckligen att bolaget tar emot inkommande el-avfall i öppna burar innan miljösanering och att det då står oskyddat mot nederbörd i upp till tre dagar. Vidare framgår att villkoret har beslutats för att det tydligt ska framgå vad som gäller och för att undvika att föroreningar lakas ut från materialet. Slutligen uttalas att i Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2005:10) anges ingen nedre tidsgräns för vad som avses med lagring och att enligt länsstyrelsens bedömning omfattas bolagets inkommande el-avfall av bestämmelsen. Det står därför enligt min mening klart att HS brutit mot villkor 3 i länsstyrelsens beslut.

I NJA 2007 s. 675 hade tingsrätten dömt den tilltalade för överträdelse av besöksförbud. Efter att hovrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd överklagade den tilltalade beslutet till Högsta domstolen. Den tilltalade anförde bl.a. att tingsrätten borde ha prövat om det besöksförbud som åklagaren meddelat var lagligen grundat och, då så inte var fallet, ogillat åtalet. När det gäller denna invändning uttalar Högsta domstolen att en prövning måste göras av om det i målet framkommit några sådana brister beträffande beslutet om besöksförbud som påverkar bedömningen av ansvarsfrågan. Att beslutet om besöksförbud vid prövningen av ansvarsfrågan kan framstå som otillräckligt grundat eller materiellt felaktigt är enligt Högsta domstolen inte tillräckligt för att utesluta ansvar. Ansvarsfrihet anges endast kunna komma i fråga i sådana speciella situationer som när den myndighet som utfärdat förbudet överträtt sin behörighet eller när beslutet annars kan betraktas som en nullitet. Vidare uttalades att en annan sak är att det kan förekomma fall då det finns anledning att vid

påföljdsbestämningen beakta den omständigheten att ett förbud utfärdats på otillräckliga eller felaktiga grunder.

Om SRSAB ansåg att det i målet aktuella villkoret var för långtgående fanns det möjlighet att överklaga länsstyrelsens tillståndsbeslut till Mark- och miljödomstolen. Så skedde dock inte. Några grava felaktigheter av det slag som Högsta domstolen tar upp i NJA 2007 s. 675 föreligger inte. Bolaget har därför, oavsett om man ansett att villkoret var felaktigt, haft att inrätta sin verksamhet i enlighet med vad som följer av tillståndsbeslutet. Vidare måste straffrättsligt ansvar kunna utkrävas av den som bryter mot villkoret.

Sammanfattningsvis anser jag att hovrättens dom är riktig när det gäller bedömningen att begreppet lagring ska anses innefatta aktiebolagets hantering av avfallet.

#### *Frågan om prövningstillstånd*

Som framgått i det föregående finns det ingen allmängiltig definition av begreppet lagring i miljölagstiftningen, varken nationellt eller i EU:s rättsakter. I det nu aktuella fallet avser åtalet att HS har brutit mot ett villkor i länsstyrelsens tillståndsbeslut. Hur begreppet lagring är avsett att tolkas i detta sammanhang framgår klart av beslutet i den del där villkoret motiveras. Vidare anser jag att en prövning av frågan skulle vara av mycket begränsad betydelse utanför det nu aktuella målet. Det finns därför enligt min mening inte skäl att meddela prejudikatdispens.

#### *Frågan om förhandsavgörande*

I aktiebolagets överklagande uttalas att det kan övervägas om det behöver inhämtas ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom begreppet lagring även förekommer i EU:s lagstiftning.

Enligt artikel 267 är EU-domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen samt giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, organ eller byrån. I det nu aktuella fallet är det emellertid inte fråga om sådan tolkning av EU-rätten. Det förhållandet att begreppet lagring även förekommer i EU:s rättsakter är inte tillräckligt för att grunda behörighet för EU-domstolen.

#### **Straffrättslig oaktsamhet i förhållande till ett oklart rättsligt begrepp**

Klagandena hävdar att innebörden av begreppet lagring är oklart och att detta måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om det har förelegat en straffrättslig oaktsamhet.

Som framgått i det föregående anser jag att den fråga som aktualiseras i målet är hur begreppet lagring ska tolkas i det sammanhang det förekommer, dvs. i

länsstyrelsens tillståndsbeslut. Hur begreppet lagring är avsett att tolkas i detta sammanhang framgår klart av beslutet. Enligt min mening ska således frågan om HS varit oaktsam inte bedömas i förhållande till ett oklart rättsligt begrepp. Det finns därför inte heller behov av vägledande uttalanden av Högsta domstolen.

### **Kan en villkorsreglering av ett generellt föreskriftskrav medföra att kravet blir sanktionerat?**

#### *Grunder*

Klagandena anför att det aktuella villkoret i länsstyrelsens tillståndsbeslut redan följer av 10 § i Naturvårdsverkets föreskrifter om yrkesmässig förbehandling av avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter (NFS 2005:10). Enligt klagandena är det inte riktigt att straffsanktionera sådant som direkt följer av en generell föreskrift och där lagstiftaren valt att inte straffsanktionera skyldigheten i föreskriften. Vidare anges att det finns en fast praxis enligt vilken det är olämpligt att meddela villkor för sådant som redan gäller enligt en generell föreskrift. Därvid hänvisas till Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2000:52.

Som framhålls av hovrätten finns det inte något uttalat hinder mot att ett tillstånd förenas med villkor som direkt överensstämmer med generella föreskrifter. Naturvårdsverkets föreskrifter är utfärdade med stöd av bl.a. 47 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Regeringens rätt att meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått samt att bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter återfinns i 9 kap. 5 § första stycket miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken diskuterades hur sådana generella föreskrifter förhåller sig till den individuella tillståndsprövningen. Därvid uttalades bl.a. att en generell föreskrift avseende en viss typ av påverkan, t.ex. buller, ska kunna gälla för all verksamhet. Beträffande tillståndspliktig verksamhet behöver bullret då inte regleras särskilt i villkor i tillståndet efter prövning i varje enskilt fall, utan som en generell prövning och föreskrift (se prop. 1997/98:45 s. 340).

I propositionen uttalades vidare att enligt EU:s rättsordning på miljöområdet råder inte något motsatsförhållande mellan generella regler och individuell prövning. Tvärtom finns det direktiv med tillståndsplikt för en rad olika verksamheter och enligt EU:s regelsystem gäller då att tillståndsmyndigheten vid sin prövning är skyldig att rätta sig efter de generella föreskrifter som EU fastställt i fråga om såväl skyddsåtgärder som miljö kvalitet. På motsvarande sätt skulle de svenska tillståndsmyndigheterna kunna förfara vid en prövning av en tillståndsansökan där också generella föreskrifter gäller för verksamheten i fråga (a. prop. s. 343).

I kommentaren till miljöbalken uttalas att generella föreskrifter kan komplettera tillståndsprövningen genom att tillståndsmyndigheten vid sin prövning av en anläggning måste beakta vad som anges i föreskriften. Som exempel nämns att svavelhalten i olja har reglerats i en föreskrift, vilken har bundit tillståndsmyndigheten. Vidare uttalas att en föreskrift gäller som minimikrav och därför inte hindrar tillståndsmyndigheten att i det enskilda fallet skärpa kraven. Om föreskrifterna däremot är strängare än villkor i ett beslut av individuell karaktär har föreskrifterna giltighet före beslutet (se Bengtsson m.fl., Miljöbalken [version den 1 april 2015, Zeteo], kommentaren till 9 kap. 5 § under rubriken Kommentar).

Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2000:52 gällde tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen av en anläggning för avfallsförbränning. Domstolen uttalade att det i ett tillståndsbeslut inte lämpligen bör föreskrivas villkor som direkt överensstämmer med generella föreskrifter. Tre villkorspunkter togs därför bort då de i allt väsentligt motsvarade vad som föreskrevs i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2000:6. Här bör noteras att i 14 § i de aktuella föreskrifterna angavs att bestämmelser om ansvar på grund av överträdelse av föreskrifterna fanns i 29 kap. 8 § miljöbalken. I denna straffbestämmelse stadgades straffansvar för den som bröt mot föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 § (första stycket, p. 13).

I NFS 2005:10 finns ingen hänvisning till någon bestämmelse om straffansvar i miljöbalken. En anledning till detta kan ha varit Högsta domstolens uttalanden i NJA 2005 s. 33 om en grundlagskonform tillämpning av blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan som fylls ut av myndighetsföreskrifter. Av detta avgörande framgår att åsidosättande av en handlingsregel som har meddelats av en förvaltningsmyndighet inte kan sanktioneras med fängelsestraff. Med verkan från den 1 januari 2007 genomfördes en rad ändringar i miljöbalkens sanktionssystem. Därvid uppmärksammades Högsta domstolens uttalanden i NJA 2005 s. 33. Ändringarna innebar bl.a. att de handlingsregler som vid en överträdelse ska medföra straffansvar i första hand ska framgå av lag eller av föreskrifter som regeringen meddelat. Endast handlingsregler som inte behöver kunna beivras med strängare straff än böter ska meddelas av statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Som en följd av detta ändrades bl.a. punkten i 29 kap. 8 § om straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 § på så sätt att den avgränsades till att gälla föreskrifter som regeringen har meddelat. I propositionen uttalades vidare att när det gäller beslut som har meddelats i enskilda fall (dvs. när det inte är fråga om normgivning utan om en handlingsregel som riktas mot en bestämd adressat) torde inget hindra att fängelse ingår i straffskalan även om beslutet fattats på myndighetsnivå. En överträdelse av ett villkor i ett beslutat tillstånd bör därför kunna vara förenat med straffansvar. Slutligen uttalades att bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 2 om brott mot villkor inte är avgränsad till att enbart gälla de verksamheter och åtgärder som

som räknas upp i det aktuella styckets första punkt (se prop. 2005/06:182 s. 37 ff., 92 och 105 f.).

Enligt min mening framgår av de redovisade uttalandena i förarbeten och doktrin att det inte finns något motsatsförhållande mellan generella föreskrifter och individuellt verkande tillståndsbeslut. Tvärtom är meningen att de ska kunna komplettera varandra på ett sätt som är till gagn för miljöskyddet. I detta ligger att inget hindrar att en tillståndsmyndighet beslutar villkor som är strängare än vad som föreskrivs i generella föreskrifter. I en situation som den i målet där ett bolag sökt tillstånd för en verksamhet som medför olika typer av risker för miljön måste det rimligtvis, inte minst från sökandens synpunkt, vara positivt att ett individuellt utformat tillståndsbeslut är tydligt och heltäckande. Om samtliga villkor för verksamheten framgår av tillståndsbeslutet vet sökanden vad denne har att rätta sig efter.

När det gäller det av HS och aktiebolaget åberopade rättsfallet MÖD 2000:52 bör noteras att det gällde tillståndsprövning enligt dåvarande miljöskyddslagen. Som framgått i det föregående har bolaget haft möjlighet att överklaga länsstyrelsens tillståndsbeslut till Mark- och miljödomstolen, men valt att avstå. Bolaget har därmed haft att inrätta sin verksamhet i enlighet med de villkor som följer av tillståndsbeslutet. Inget hindrar heller att straffrättsligt ansvar utkrävs av den som bryter mot villkoret (se det i det föregående nämnda rättsfallet NJA 2007 s. 675). I sammanhanget kan också nämnas att den som bröt mot de generella föreskrifter som var aktuella i MÖD 2000:52 kunde straffas enligt 29 kap. 8 § miljöbalken. Något straffansvar kan däremot inte följa för den som bryter mot Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2005:10.

Sammanfattningsvis anser jag att det förhållandet att innehållet i villkor 3 i länsstyrelsens villkorsbeslut i allt väsentligt överensstämmer med 10 § i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2005:10 inte utgör hinder för att utdöma straffrättsligt ansvar för den som bryter mot villkoret.

#### *Frågan om prövningstillstånd*

Hovrätten har dömt HS för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Brottet består i att han, i sin egenskap av VD för aktiebolaget, har brutit mot ett villkor i länsstyrelsens tillståndsbeslut. Som framgått anser jag att det förhållandet att Naturvårdsverkets föreskrifter har ett snarlikt innehåll inte hindrar en fällande dom i målet. För denna bedömning finns enligt min mening fullt tillräcklig ledning att hämta i de ovan redovisade uttalandena i förarbeten, praxis och doktrin. Med anledning härav anser jag att en prövning i Högsta domstolen av den nu aktuella frågan inte skulle vara av vikt för ledning av rättstillämpningen.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte finns skäl att meddela prövningstillstånd i målet.

**Bevisning m.m.**

Jag ber att få återkomma med bevisuppgift och synpunkter på målets fortsatta handläggning för det fall Högsta domstolen skulle komma att meddela prövningstillstånd i målet.

Kerstin Skarp

Lars Persson

Kopia till:

Utvecklingscentrum Malmö  
Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Stockholm (AM-25580-13)  
Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, vice cå Jörgen Lindberg  
Nationella avdelningen, avdelningschefen