

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 21 december 2016

Mål nr

B 2708-13

KLAGANDE

1. Canadian Oil Company Sweden Aktiebolag, 556535-9469

Box 23

233 21 Svedala

Ombud: Advokaterna BH och ML

2. AR

Ombud: Advokaterna MW och ME

MOTPART

Riksåklagaren

Box 5553

114 85 Stockholm

SAKEN

Försvårande av miljökontroll m.m.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2013-04-24 i mål B 458-12

DOMSLUT

Högsta domstolen, som tillämpar 29 kap. 5 § miljöbalken i dess lydelse enligt SFS 2008:240, fastställer hovrättens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

AR har yrkat i första hand att åtalet ska ogillas och i andra hand att tingsrättens dom ska fastställas.

Canadian Oil Company Sweden Aktiebolag har yrkat att talan om företagsbot ska ogillas.

Riksåklagaren har motsatt sig att hovrättens dom ändras.

AR och Canadian Oil Company Sweden Aktiebolag har yrkat ersättning för rättegångskostnader i hovrätten och Högsta domstolen.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Åklagaren yrkade vid tingsrätten att AR skulle dömas för försvårande av miljökontroll för att i egenskap av verkställande direktör för Canadian Oil uppsåtligen ha underlåtit att senast den 28 februari 2010 till Kemikalieinspektionens produktregister anmäla införsel till Sverige av 392,17 ton kemiska produkter under år 2009. Åklagaren yrkade vidare att Canadian Oil på grund av brottsligheten skulle åläggas att betala 500 000 kr i företagsbot.
2. Enligt 29 kap. 5 § 5 miljöbalken, i dess lydelse mellan den 1 juni 2008 och den 1 maj 2012, döms för försvårande av miljökontroll den som med

uppsåt eller av oaktsamhet i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat enligt 14 kap. 12 eller 13 § miljöbalken om skyldighet att göra en anmälan för registrering i ett produktregister (i det följande benämnt produktregistret). Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

3. Enligt den under denna tid gällande lydelsen av 14 kap. 12 § miljöbalken ska kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige registreras i ett produktregister enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Registret ska föras av den myndighet som regeringen bestämmer.

4. Regeringen har i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer meddelat föreskrifter om bl.a. produktregister och uppgiftsskyldighet. Med stöd av regeringens bemyndigande har Kemikalieinspektionen föreskrivit att uppgifter ska lämnas till myndigheten senast den 28 februari kalenderåret efter det att anmälningsskyldigheten inträdde för produkten (25 §, tidigare 18 §, i förordningen samt 3 kap. 3 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS 2008:2).

5. Tingsrätten dömde AR för försvårande av miljökontroll till 40 dagsböter. Talan om företagsbot ogillades.

6. Tingsrättens dom överklagades endast av åklagaren som yrkade att AR skulle dömas till ett strängare bötesstraff och att Canadian Oil skulle åläggas företagsbot med 500 000 kr. AR yrkade att åtalet skulle ogillas, trots att han inte hade överklagat tingsrättens dom.

7. Hovrätten har dömt AR för försvårande av miljökontroll. Påföljden har bestämts till 60 dagsböter. Hovrätten har ålagt Canadian Oil att betala företagsbot med 200 000 kr.

8. AR och Canadian Oil har i Högsta domstolen anfört bl.a. följande. Produktregistret är oförenligt med den unionsrättsliga kemikalie-registreringsförordningen (Reach, nr 1907/2006). Registret utgör ett otillåtet handelshinder enligt artiklarna 34 och 36 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Regleringen uppfyller inte kravet på proportionalitet, varvid hela det svenska systemet för kemikalierregistrering – inbegripet uttag av kemikalieavgifter – ska beaktas. Straffbestämmelsen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken tar sikte endast på brott mot handlingsregler enligt miljöbalken eller förordning som regeringen har meddelat med stöd av balken. Tidpunkten för anmälningsskyldighet framgår dock enbart av Kemikalieinspektionens föreskrifter. Anmälningsskyldigheten är alltså inte reglerad i lag eller förordning på det sätt som regeringsformen föreskriver. Regleringen strider också mot legalitetsprincipens förbud mot analogisk tillämpning och krav på skriven lag med tillräcklig begriplighet och precision.

EU-domstolens förhandsavgörande

9. Högsta domstolen har med stöd av artikel 267 FEUF begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Högsta domstolen ställde två frågor enligt följande.

10. Fråga 1: Strider det mot Reach att den som till Sverige yrkesmässigt för in en kemisk produkt – för vilken registreringskyldighet föreligger enligt Reach – enligt svenska bestämmelser ska anmäla det till Kemikalieinspektionen för registrering i det svenska produktregistret?

11. Fråga 2: Om svaret på fråga 1 är nej, strider den svenska anmälningsskyldigheten mot artikel 34 FEUF med beaktande av undantagen i artikel 36?

12. EU-domstolen har genom dom den 17 mars 2016 besvarat frågorna på följande sätt (Canadian Oil Company Sweden och R, C-472/14, EU:C:2016:171).

13. Svaret på fråga 1: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det obligatoriskt för en importör av kemiska produkter att registrera dessa hos den behöriga nationella myndigheten, trots att importören redan har en skyldighet enligt förordningen att registrera dessa produkter hos Europeiska kemikaliemyndigheten, under förutsättning *att* registreringen hos den behöriga nationella myndigheten inte utgör någon förutsättning för utsläppandet på marknaden av de kemiska produkterna, *att* registreringen avser andra uppgifter än de som ska lämnas enligt förordningen och *att* registreringen bidrar till att uppnå de mål som eftersträvas i förordningen, framför allt målet att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön samt målet att sådana ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden, bland annat medelst införande av ett system för att kontrollera att hanteringen av sådana produkter sker på ett säkert sätt i den berörda medlemsstaten och medelst utvärdering av hanteringen, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

14. Svaret på fråga 2: Bestämmelserna i artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tillsammans tolkas så, att de inte utgör hinder för en sådan skyldighet att anmäla och registrera kemiska produkter som den som föreskrivs genom de aktuella nationella bestämmelserna.

Förutsättningarna för att anmälningsskyldigheten till produktregistret ska vara förenlig med Reach

15. EU-domstolen har slagit fast att Reach inte innebär en fullständig harmonisering av de aktuella reglerna. Reach hindrar inte medlemsstaterna från att ha bestämmelser om obligatorisk anmälan till nationella produktregister, trots att importören också har en registreringskyldighet enligt Reach. För att en sådan nationell anmälningsskyldighet ska tillåtas krävs dock att tre förutsättningar är uppfyllda.

Är registrering i produktregistret en förutsättning för att produkterna ska få släppas ut på marknaden?

16. Som EU-domstolen konstaterat utgör registrering i produktregistret inte en förutsättning för att importera kemiska produkter till Sverige. En anmälan till registret kan lämnas efter importen (se EU-domstolens dom punkt 33). Uppgifter om de kemiska produkterna ska lämnas senast den 28 februari kalenderåret efter det att anmälningsskyldighet inträdde för produkten (se 3 kap. 3 § KIFS 2008:2). Registreringen utgör alltså inte någon förutsättning för att produkterna ska få släppas ut på marknaden.

Avser registreringen i produktregistret andra uppgifter än Echas register?

17. Att vissa grundläggande upplysningar om bl.a. importörens identitet och om produkterna ska lämnas både vid registrering till den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) och ett nationellt register innebär inte i och för sig att den nationella uppgiftsskyldigheten behöver förlora sin kompletterande karaktär (se EU-domstolens dom punkt 40). Det får därmed betydelse om den nationella uppgiftsskyldigheten omfattar också andra uppgifter.

18. Enligt Reach gäller som huvudregel att kemiska ämnen som omfattas av förordningen först ska registreras för att få tillverkas eller släppas ut på marknaden. Detsamma gäller ämnen som ingår i blandningar eller varor. Anmälningsskyldigheten avser normalt mängder på minst ett ton. Bland annat omfattar anmälningsskyldigheten uppgifter om tillverkaren eller importören, ämnets identitet, information om ämnets tillverkning och användning, ämnets klassificering och märkning samt vägledning för säker användning. (Se artiklarna 5–7, 10, 21 och 23 och bilagor till Reach.)

19. Det framgår inte av registreringen hos Echa hur stor procentuell andel av vart och ett av de kemiska ämnena som ingår i en blandning eller lösning. Det går inte heller att utläsa på vilken medlemsstats marknad de aktuella kemiska ämnena tillhandahålls.

20. I fråga om produktregistret föreskrivs att varje kemisk produkt och bioteknisk organism som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige ska anmälas till Kemikalieinspektionen för registrering, om produkten eller organismen kan hänföras till vissa angivna varuslag. Anmälan ska göras av den som yrkesmässigt tillverkar eller för in en kemisk produkt eller bioteknisk organism till Sverige. Anmälningsskyldigheten omfattar dock inte den som årligen tillverkar eller för in mindre än 100 kg av en produkt, såvida inte Kemikalieinspektionen föreskrivit annat. (Se 3–5 §§ förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer och bilagan till förordningen.) För anmälningsskyldiga produkter omfattar uppgiftsskyldigheten bl.a. produkt-namn, användningsområde, funktion, klassificering, ämnesnamn och halt för alla ingående komponenter under vissa angivna förutsättningar (se 3 kap. 4 § KIFS 2008:2). Uppgifterna i produktregistret avser i huvudsak vilka kvantiteter av olika ämnen och blandningar som förekommer i Sverige (jfr EU-domstolens dom punkt 37).

21. Registreringen enligt produktregistret avser alltså i nu relevanta delar andra uppgifter än de som ska anmälas till Echas register.

Bidrar uppgifterna i produktregistret till att de mål som eftersträvas i Reach uppnås?

22. För att produktregistret ska vara tillåtet krävs att registreringen bidrar till att uppnå de mål som eftersträvas i Reach. De uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med registreringen ska också ha en kompletterande karaktär och inte kunna hämtas från Echas register.

23. Syftet med Reach är enligt artikel 1.1 att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön samt att ämnen ska kunna fritt cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation förbättras.

24. Reach grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter (artikel 1.3).

25. Echas register ska bidra till identifiering av ämnens farliga egenskaper och till riskhanteringen i syfte att förhindra skadliga effekter på hälsa och miljön. Tillverkare och importörer ska lägga fram data till Echa om de ämnen de tillverkar och importerar samt använda dessa data för att bedöma riskerna i samband med ämnena och utarbeta och rekommendera lämpliga riskhanteringsåtgärder (se skäl 17 och 19 till Reach). Ansvaret för analysen av kemikalier läggs alltså enligt Reach på industrin.

26. Syftet med produktregistret behandlas i regeringens proposition 2007/08:80, Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalieregistrering. Av uttalandena framgår att en av de viktigaste funktionerna med produktregistret

är att vara ett verktyg vid den svenska kemikalietillsynen och att ge underlag för att bedöma hur kemikalier hanteras i Sverige. Produktregistret ger en överblick över kemikalieanvändningen i det svenska samhället och används för att ta fram statistik, bl.a. om användning och försäljning av kemikalier. Produktregistret kan också användas för att följa ämnens väg ner till enskilda blandningar. Det kan på så sätt kontrolleras hur väl det registrerade användningsområdet stämmer överens med verkligheten på marknaden. Vidare framgår att uppgifterna ger underlag för miljömålsarbetet och det svenska EU-arbetet på kemikalieområdet samt för forskning. Produktregistret ligger också till grund för debitering av kemikalieavgifter. (Se a. prop. s. 78 ff.)

27. Kemikalietillsynen härleds ur miljöbalken. Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 §). Av 26 kap. 1 § följer att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. För detta ändamål ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning bl.a. kontrollera efterlevnaden av balken och de föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken.

28. Det övergripande ändamålet med de svenska reglerna om registrering av kemiska produkter är alltså att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön. Produktregistret ska göra det möjligt att utöva tillsyn och att kontrollera att hanteringen av kemiska produkter sker på ett säkert sätt i Sverige. Registreringen i produktregistret bidrar också till en effektiv kontroll av att aktörerna i distributionskedjan uppfyller sina skyldigheter enligt Reach (artikel 125). Genom produktregistret kan Sverige dessutom inhämta sådan information som behövs för att kunna lägga fram förslag till förbättringar avseende kemikaliehanteringen på unionsnivå. Produktregistret bidrar alltså till att uppnå målen med Reach.

29. Echas register innehåller uppgifter på unionsnivå. Som EU-domstolen har påpekat går det inte att med hjälp av det registret överblicka tillverkningen eller utsläppandet på marknaden av kemiska produkter i varje medlemsstat betraktad för sig (se EU-domstolens dom punkterna 31 och 36). Samtliga uppgifter som behövs för att uppnå syftet med produktregistret kan, som framgår av det föregående, inte hämtas från Echas register (se p. 21).

Anmälningsskyldigheten till produktregistret är förenlig med Reach

30. De av EU-domstolen angivna förutsättningarna är alltså uppfyllda. Det strider därmed inte mot Reach att svenska bestämmelser ålägger den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt att anmäla införseln till Kemikalieinspektionen för registrering i produktregistret.

Strider anmälningsskyldigheten mot artikel 34 FEUF med beaktande av undantagen i artikel 36?

31. Kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artikel 34 FEUF vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

32. Enligt artikel 36 FEUF ska bestämmelsen i artikel 34 inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

33. EU-domstolen har konstaterat att det svenska kravet på registrering vid import av kemiska produkter är av tvingande karaktär. Kravet har en verkan som svarar mot en kvantitativ importrestriktion. Formaliteter för import kan nämligen hindra handeln inom unionen och försvåra tillträdet till marknaden

för varor som framställs och saluförs lagligen i andra medlemsstater.
(Se EU-domstolens dom punkt 44.)

34. En åtgärd med verkan motsvarande en importrestriktion kan motiveras av hänsyn till skyddet för människors hälsa och liv. Detta förutsätter dock att åtgärden är ägnad att säkerställa det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Nationella åtgärder som kan hindra handeln inom unionen kan motiveras även av tvingande hänsyn till skyddet av miljön. Ett nationellt register för kontroll och utvärdering av hur kemiska produkter används och som gör det möjligt att föreslå förbättringar på unionsnivå kan sålunda motivera hinder för den fria rörligheten för varor. (Se EU-domstolens dom punkterna 45 och 46.)

35. Enligt EU-domstolen har inte annat framkommit av utredningen än att kraven enligt artikel 36 FEUF är uppfyllda. Mot den bakgrunden har EU-domstolen i sitt svar på den andra frågan funnit att artiklarna 34 och 36 ska tolkas så att de inte utgör hinder för en sådan skyldighet att anmäla och registrera kemiska produkter som följer av de svenska bestämmelserna. (Se EU-domstolens dom punkt 48.) EU-domstolens dom får dock förstås på så sätt att det ankommer på Högsta domstolen att pröva om de svenska reglerna motsvarar kraven enligt artikel 36.

36. Kravet på registrering i produktregistret är ägnat att säkerställa det eftersträvade målet, dvs. en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön (p. 28). Kravet kan inte anses gå utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå detta mål. Echas register ger inte en sådan överblick över kemiska produkter på den svenska marknaden som är nödvändig för att uppfylla kraven på bl.a. tillsyn och kontroll. Registreringen utgör inte ett villkor för att få släppa ut kemiska produkter från andra medlemsstater på den svenska marknaden, och kravet på anmälan till produktregistret får bedömas som proportionerligt. Att produktregistret även används som underlag för

beräkning av kemikalieavgifter påverkar inte bedömningen av anmälningsskyldighetens tillåtlighet i sig.

En anmälningsskyldighet till produktregistret är förenlig med FEUF

37. Slutsatsen i denna del är således att artiklarna 34 och 36 FEUF inte medför något hinder mot en anmälningsskyldighet till produktregistret. Därmed uppkommer frågan om straffbestämmelsen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken är utformad på ett sådant sätt att – som klagandena hävdar – det skulle strida mot regeringsformen eller legalitetsprincipen att fälla till ansvar för brott och utdöma företagsbot.

Är straffbestämmelsen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken tillämplig?

38. Det är i detta mål fråga om ansvar enligt ett s.k. blankettstraffstadgande, dvs. en straffbestämmelse där brottsbeskrivningen fylls ut genom en hänvisning till andra bestämmelser i ett regelverk.

39. I 8 kap. regeringsformen regleras stiftandet av lagar och andra föreskrifter. Straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen genom lag. Regeringen kan, efter bemyndigande i lag, meddela föreskrifter som är förenade med bötesstraff. Riksdagen kan också genom en lag, som innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter i vissa närmare angivna ämnen, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet (se 8 kap. 3 § andra stycket, tidigare 8 kap. 7 § andra stycket, regeringsformen).

40. Legalitetsprincipen är lagfäst i 1 kap. 1 § brottsbalken (se också 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 kap. 10 § regeringsformen samt artikel 7 i Europakonventionen, jfr även artikel 49 i EU:s rättighetsstadga). Den innebär bl.a.

att det krävs en föreskrift i lag eller annan författning för att en handling ska kunna utgöra brott och leda till en straffrättslig påföljd. Principen innefattar också ett krav på viss precision hos straffbud och ett förbud mot att ett förfarande anses straffbart trots att det inte med vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse.

41. Betydelsen av regeringsformens krav på lagstöd för fängelse som påföljd för brott aktualiserades i rättsfallet NJA 2005 s. 33. Högsta domstolen prövade där frågan om hur ett blankettstraffstadgande i skogsvårdslagen (1979:429) skulle tillämpas. Domstolen fann att regeringsformen inte kan anses tillåta 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. Straffbestämmelsen ansågs därför vara partiellt ogiltig på så sätt att fängelse inte kunde anses ingå i straffskalan för det aktuella brottet.

42. Frågan om tillämpning av blankettstraffstadganden kom upp även i rättsfallen NJA 2006 s. 293 I och II, som båda avsåg straffbestämmelser i miljöbalken. I fall nr II gällde det ansvar för försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § miljöbalken i dess lydelse före den 1 juni 2008. Högsta domstolen konstaterade i båda fallen att kriminaliseringen inte till någon del framgick av miljöbalken eller av regeringens förordningar på området. Slutsatsen blev i dessa fall att den åtalade gärningen fick anses ha angivits helt (I) respektive i det väsentliga (II) i myndighets föreskrifter, och att fängelse därmed inte kunde anses ingå i straffskalan.

43. Vid utarbetandet av miljöbalkens nuvarande ansvarssystem uppmärksammades den problematik rörande blankettstraffstadganden som hade aktualiserats genom 2005 års rättsfall. I propositionen uttalades att förslagen till ny lagstiftning innebar att föreskrifter på lägre normgivningsnivå än regeringsbeslut inte längre skulle vara förenade med ett straffansvar där

fängelse ingår i straffskalan. Om ett brott mot en handlingsregel som meddelas i en förordning behövde sanktioneras med strängare straff än böter, var det nödvändigt att straffbestämmelsen framgår av lag. I detta syfte ändrades ordalydelsen av 29 kap. 5 § för att få en tydligare utformning och avgränsning (se prop. 2005/06:182 s. 38 ff. och 94). Ändringen föranledde inte någon invändning från Lagrådet. Bestämmelsens ordalydelse har senare justerats flera gånger utan någon ändring i sak (se senast prop. 2015/16:160 s. 60).

44. Följande framgår av beskrivningen i miljöbalken och i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer av vad som i aktuellt hänseende är den straffrättsligt sanktionerade handlingsregeln. Anmälningsskyldighet föreligger för kemisk produkt som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige. En sådan produkt ska registreras i ett produktregister hos Kemikalieinspektionen, om produkten kan hänföras till något av de varuslag som anges i bilagan till förordningen. Anmälan ska göras av den som yrkesmässigt tillverkar eller för in produkten till Sverige. I regeringens förordning anges att de närmare kraven på utformningen av en anmälan och den senaste tidpunkten för en anmälan får meddelas i föreskrifter från Kemikalieinspektionen. (Se p. 2–4.)

45. Bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer innebär att anmälningsskyldighet för införsel av en kemisk produkt i och för sig uppkommer genom själva införseln. Av förordningen följer att Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter om vid vilken tidpunkt efter införseln som en anmälan senast ska göras.

46. Miljöbalken och förordningen innehåller själva den straffrättsligt sanktionerade handlingsregeln. Det kan inte anses föreligga något hinder enligt regeringsformen eller legalitetsprincipen mot att handlingsregeln, med stöd av en bestämmelse på förordningsnivå, fylls ut på detta sätt genom Kemikalieinspektionens föreskrifter.

Bedömningen i detta fall

47. Det anförda innebär, i enlighet med vad hovrätten funnit, att förut-sättningarna beträffande straffansvar för AR och företagsbot för Canadian Oil är uppfyllda.

48. Högsta domstolen gör samma bedömning som hovrätten i fråga om bötesstraffets och företagsbotens storlek. Hovrättens domslut ska således fastställas.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Gudmund Toijer, Ella Nyström, Kerstin Calissendorff, Johnny Herre (skiljaktig) och Lars Edlund (referent)
Föredragande justitiesekreterare: Åsa Brundin



**BILAGA TILL
PROTOKOLL**
2016-11-02

Mål nr
B 2708-13

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Johnny Herre är skiljaktig och anför:

Jag instämmer med majoriteten till och med punkt 37. Efter den punkten anser jag att domskälen ska ha följande lydelse.

Den åtalade gärningen

38. Det som enligt åtalet läggs Canadian Oil Company Sweden Aktiebolag till last är att bolaget under år 2009 till Sverige fört in 392,17 ton kemiska produkter utan att senast den 28 februari ha anmält dessa till Kemikalieinspektionens produktregister. Åtalet förutsätter alltså att den straffbara gärningen har begåtts genom att bolaget inte i tid har anmält införseln. För straffansvar krävs därmed att det av regleringen framgår att införseln för år 2009 skulle anmälas senast den 28 februari 2010 och att den regleringen är förenlig med kraven på blankettstraffstadganden och legalitetsprincipen.

Allmänt om legalitetsprincipen

39. Legalitetsprincipen är lagfäst i 1 kap. 1 § brottsbalken (se också 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 kap. 10 § regeringsformen samt artikel 7 i Europakonventionen, jfr även artikel 49 i EU:s rättighetsstadga). Den innebär bl.a. att det krävs en föreskrift i lag eller annan författning för att en handling ska kunna utgöra brott och leda till en straffrättslig påföljd. Principen innefattar också ett krav på viss precision hos straffbud och ett förbud mot att ett

Dok.Id 128586

HÖGSTA DOMSTOLEN	Postadress	Telefon 08-561 666 00	Expeditionstid
Riddarhustorget 8	Box 2066	Telefax 08-561 666 86	08:45-12:00
	103 12 Stockholm	E-post:	13:15-15:00
		hogsta.domstolen@dom.se	
		www.hogstadamstolen.se	

förfarande anses straffbart trots att det inte med vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse (se bl.a. Högsta domstolens dom den 30 juni 2016 i mål B 5819-14), och ett förbud mot analogisk tillämpning av straffbud.

40. Analogiförbudet innebär att ett förfarande inte får straffas om det inte med vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse. Tolkningen ska med hänsyn till rättssäkerheten ske med försiktighet. Om det finns två eller flera tolkningsmöjligheter bör ett val av det tolkningsalternativ som är mest oförmånligt för den tilltalade förutsätta att detta vid en naturlig läsning av lagtexten framstår som klart mer närliggande än andra. (Se NJA 1994 s. 480, NJA 2008 s. 376, NJA 2012 s. 764 och NJA 2016 s. 169.) För att en straffrättslig reglering ska kunna läggas till grund för ett ansvar krävs att regleringen har en tillräcklig precision. Att märka är här att samma krav på tydlighet bör ställas upp på ett straffstadgande, oavsett om det är en reglering som återfinns i brottsbalken, i specialstraffrätten eller i ett blankettstraffstadgande.

Tidpunkten för anmälningsskyldigheten

41. Kemikalieinspektionen får enligt 18 § (numera 25 § 4) i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer meddela föreskrifter om vid vilken tidpunkt en anmälan enligt 3 § i förordningen senast ska göras. Av 7 kap. 3 § andra stycket i Kemikalieinspektionens föreskrifter framgår att de uppgifter som avses ska lämnas ”senast den 28 februari kalenderåret efter det att anmälningsskyldigheten inträdde för produkten”. Formuleringen utgår uppenbarligen ifrån att det finns en annan bestämmelse som anger när skyldigheten att ge in anmälan skulle fullgöras.

42. I förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer angavs i 10 § att kemiska och biotekniska organismer ”skall

registreras i produktregistret i enlighet med föreskrifterna i 11 § ” och i 11 § att anmälningsskyldigheten ”inträder när en kemisk produkt eller bioteknisk organism tillverkas eller förs in i Sverige” (jfr motsvarande reglering i 12 och 14 §§ förordning, 1985:835, om kemiska produkter). I 1998 års föreskrifter (KIFS 1998:8) angavs, på samma sätt som enligt den nu aktuella lydelsen, att uppgifterna skulle lämnas ”senast den 28 februari kalenderåret efter det när anmälningsskyldigheten inträdde för produkten”.

43. Den dåvarande regleringen innehöll sålunda tre skilda regler, där den första angav att det fanns en skyldighet att anmäla införsel till registret, den andra angav att skyldigheten inträdde när varan fördes in i Sverige och den tredje angav – med utgångspunkt i nyss nämnda regel om när skyldighet att anmäla inträdde – vid vilken tidpunkt anmälan senast skulle göras för att straffansvar skulle undvikas. Lagstiftaren gjorde alltså klar åtskillnad mellan det förhållandet att det fanns en anmälningsskyldighet och när denna skyldighet inträdde.

44. Det gick med dåvarande reglering att utröna när anmälningsskyldigheten inträdde och därmed i förlängningen att få kunskap om till vilket kalenderår anmälningsskyldigheten kunde hänföras. För en införsel av en anmälningsskyldig kemisk produkt som skedde ett visst år gick det alltså att dra slutsatsen att straffansvar inträdde om anmälan inte gjordes senast den 28 februari kalenderåret efter.

45. I 2008 års förordning infördes emellertid ingen bestämmelse som motsvarar 14 § i 1985 års förordning respektive 11 § i 1998 års förordning. Det innebär att den nu aktuella regleringen saknar en bestämmelse som anger när anmälningsskyldigheten inträder. Kvar är bara en bestämmelse om att den som yrkesmässigt för in kemikalier har en skyldighet att anmäla införseln och en bestämmelse i Kemikalieinspektionens föreskrifter. Någon förklaring till att en motsvarande reglering inte infördes i 2008 års förordning ges inte. Frågan

är därför om det över huvud är möjligt att tolka regleringen så, att det går att utröna när anmälningsskyldigheten senast måste fullgöras för att den anmälningspliktige parten ska kunna undkomma straffansvar.

46. Den mest närliggande tolkningen av den nuvarande regleringen är att det här har skett ett lagtekniskt misstag på så sätt att föreskriftsregleringen inte har ändrats trots den slojade bestämmelsen i förordningen, att det därför saknas en reglering som anger när anmälningsskyldigheten inträder och att det av regleringen i Kemikalieinspektionens föreskrifter därför inte kan utläsas vilket år anmälningsskyldigheten senast ska fullgöras. Kemikalieinspektionens föreskrifter förutsätter helt enkelt att lagstiftaren tillhandahåller en regel som anger vid vilken tidpunkt anmälningsskyldigheten uppkommer och alltså när anmälan ska göras. Det är mot den nu angivna bakgrunden inte möjligt att tolka 3 § i förordningen, som bara anger att produkt som tillverkas i eller förs in till Sverige ska anmälas till registret, så att den också reglerar när denna skyldighet inträder. En tolkning enligt vilken en bestämmelse som anger att införsel ska anmälas också innebär en reglering av när anmälningsplikten inträder skulle bl.a. innebära att det i de tidigare versionerna av regleringen fanns en dubbelreglering av samma fråga. Det finns emellertid beträffande tolkning av lagstiftning, liksom vid tolkning av avtal, anledning att anta att lagstiftaren inte tillhandahåller regler som kan anses överflödiga.

47. Det nu anförda talar för att regleringen inte med tillräcklig precision tillhandahåller en bestämmelse om när skyldigheten att anmäla uppkommer och att det inte kan anses framgå av Kemikalieinspektionens föreskrift när anmälan senast ska göras. Att lagregeln skulle innebära en skyldighet att anmäla under straffansvar utan att det är möjligt att genom en tolkning av bestämmelsen utröna när anmälan senast måste ges in för att undvika straffansvar kan inte anses godtagbart och kan inte anses uppfylla det krav på precision som ska ställas på ett straffstadgande.

48. Slutsatsen av det ovanstående är att lagregleringen inte kan läggas till grund för ansvar när, som i nu aktuellt fall, anmälan har skett men senare än den 28 februari kalenderåret efter viss införsel. Det finns emellertid anledning att också bedöma om aktuell blankettstraffreglering uppfyller de övriga krav som kan ställas på en sådan.

Allmänt om blankettstraffbud

49. I 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen (jfr 8 kap. 7 § regeringsformen i den lydelse som gällde år 2010) anges att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Av regleringen följer att sådana föreskrifter inte får avse fängelse som rättsverkan av brott. Enligt andra stycket får riksdagen emellertid föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter, exempelvis fängelse, för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigande enligt första stycket, s.k. blankettstraffstadganden.

50. Regleringen i 8 kap. 3 § och 8 kap. 10 § regeringsformen (jfr 8 kap. 7 och 11 §§ som gällde år 2010) ger riksdagen möjlighet att ge regeringen en vidaredelegationsmöjlighet (jfr Göran Regner, Lagprövning och blankettstraffstadganden – några HD-fall, i Festskrift till Rune Lavin, 2006, s. 238). Vidaredelegation av normgivningsmakt från riksdagen till regeringen och vidare till förvaltningsmyndighet är emellertid på det aktuella området bara tillåten i de fall där riksdagen har medgett det. Det framgår av 8 kap. 10 § att riksdagens medgivande till sådan delegation typiskt sett ska ske i samband med att bemyndigande ges för regeringen, men att det får anses vara tillräckligt att det finns en redan gällande föreskrift i lag som ger bemyndigande till regeringen att utnyttja möjligheten till subdelegation för myndighet (jfr Anders Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2012, s. 317 ff., Lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:94 s. 107 f., prop. 2006/07:5 s. 434 och prop. 2009/10:80 s. 225).

51. I 8 kap. 3 § regeringsformen nämns endast föreskrifter av regeringen. Frågan i vilken utsträckning blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan även kan hänvisa till föreskrifter meddelade av en förvaltningsmyndighet efter delegation av regeringen har varit föremål för diskussion. Som konstateras av Grundlagsutredningen ansågs enligt tidigare praxis regeringsformen tillåta delegation till förvaltningsmyndigheter och kommuner att fylla ut också sådana blankettstraffstadganden (se SOU 2008:125 s. 560).

52. I rättsfallet NJA 2005 s. 33 gjorde Högsta domstolen bedömningen att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner – som genom delegation i lag har fått rätten att fylla ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan – fyller ut regleringen på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter (jfr NJA 2006 s. 293 II). Efter Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2005 s. 33 torde lagstiftarens uppfattning ha varit att den konstitutionella praxis som tidigare ansågs tillåten till viss del fick anses grundlagsstridig. Enligt Grundlagsutredningen borde regleringen i 8 kap. 3 § andra stycket regeringsformen uppfattas som ett undantag från det principiella kravet i regeringsformen att riksdagen ska besluta om föreskrifter om frihetsberövande. Med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som bör ställas vid normgivning av nu angivet slag ansåg utredningen att ”endast regeringen och inte förvaltningsmyndigheter och kommuner ska kunna fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan”. (Se SOU 2008:125 s. 560 f.; jfr SOU 2013:38 s. 597 ff.)

Regleringen av brottet försvårande av miljökontroll

53. Vid utarbetandet av miljöbalkens nuvarande ansvarssystem uppmärksammades den problematik rörande blankettstraffstadganden som hade aktualiserats genom 2005 års rättsfall. Miljöbalkskommittén hade föreslagit att straffbestämmelser bara skulle finnas i lagen och att vad som skulle vara

straffbart som huvudregel bara skulle fyllas ut av regeringen. Regeringens bedömning skilde sig från kommitténs endast på så sätt att det enligt regeringen kunde finnas ”fler situationer än de som kommittén har övervägt när straffbestämmelser behöver kunna fyllas ut på en lägre normgivningsnivå än regeringen”. Detta ansågs gälla t.ex. föreskrifter av teknisk detaljkaraktär eller regler vars utformning eller existens är beroende av lokala förhållanden. (Se prop. 2005/06:182 s. 37).

54. Det gjordes därför i kapitlet en uppdelning mellan paragrafer med fängelse i straffskalan där handlingsregeln ges av lagregeln med eventuell komplettering i förordning och paragrafer som inte är förenade med ett straffansvar där fängelse ingår i straffskalan där handlingsregeln ges eller kan ges på en lägre normgivningsnivå (se a. prop. s. 39 f. och exempelvis 29 kap. 3 och 3 a §§ miljöbalken). I detta syfte ändrades också ordalydelsen av 29 kap. 5 § för att få en, som det uttrycktes, tydligare utformning och avgränsning (se prop. 2005/06:182 s. 39 f. och 94).

55. Enligt ordalydelsen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken, i den lydelse som är aktuell i målet, gäller straffbestämmelsen den som bryter mot en föreskrift som ”regeringen har meddelat” enligt 14 kap. 12 § miljöbalken. Riksdagen har alltså utnyttjat den rätt som ges i regeringsformen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter. Formuleringen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken skiljer sig i detta hänseende från vad som anges i 14 kap. 12 §, där det anges att registrering ska ske i ett produktregister enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

56. Att det kan finnas en skyldighet att anmäla tillverkning eller införsel av kemiska produkter framgår redan av lagbestämmelsen. Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer anger sedan i 3 § att varje kemisk produkt och bioteknisk organism som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige ska anmälas till Kemikalieinspektionen för registrering i

det produktregister som Kemikalieinspektionen för, om produkten eller organismen kan hänföras till något av de varuslag som anges i bilagan till förordningen. Förordningen anger också vem det åligger att göra en sådan anmälan, nämligen den som yrkesmässigt tillverkar eller för in en kemisk produkt eller bioteknisk organism till Sverige (4 §).

57. De närmare föreskrifterna om vilka uppgifter anmälan ska innehålla och vid vilken tidpunkt anmälan senast ska göras framgår dock inte av förordningen utan av föreskrifter meddelade av Kemikalieinspektionen i enlighet med det bemyndigande som anges i 18 § i förordningen (nuvarande 25 §).

58. I de tidigare berörda rättsfallen NJA 2005 s. 33 och NJA 2006 s. 293 II avsåg prövningen straffbestämmelser där det straffbara området enligt de givna stadgandena uttryckligen bestämdes av föreskrifter i lag, förordning och myndighetsföreskrift. Lagregleringen ansågs i båda fallen vara partiellt ogiltig i den del som straffbestämmelsen föreskrev fängelse eftersom gärningen straffbelades helt eller i väsentliga delar i myndighetens föreskrifter. Rättsfallen gällde alltså frågan om en viss del av ett straffstadgande kunde ogiltigförklaras därför att tyngdpunkten i den uttryckliga regleringen låg i bestämmelser på föreskriftsnivå.

59. Det nu aktuella fallet skiljer sig från de som var föremål för prövning i 2005 och 2006 års avgöranden. Av ordalydelsen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken, även läst tillsammans med 14 kap. 12 §, framgår att det bara är föreskrifter som har meddelats av regeringen som bestämmer det straffbara området. Riksdagen har alltså inte utnyttjat sin möjlighet att ge regeringen en rätt att ge myndighet rätt att meddela föreskrifter som fyller ut eller kompletterar regleringen. Det är i vart fall klart mera närliggande att tolka straffbestämmelsen på så sätt att den inte omfattar även föreskrifter som myndighet har meddelat. En sådan tolkning är också bäst förenlig med att en delegation även till myndighet i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken, med fängelse i straffskalan, skulle

riskera att vara partiellt ogiltig om möjligheten utnyttjades av regeringen på ett sådant sätt att den väsentliga delen av regleringen kom att tillhandahållas i myndighetsföreskrift.

Brott mot en reglering i myndighetsföreskrift kan inte i sig anses medföra att anmälan ges in för sent

60. Frågan vid vilken tidpunkt anmälan till produktregistret senast ska ske har uttryckligen av regeringen överlämnats till Kemikalieinspektionen att besluta om (se 18 §, numera 25 §, i förordningen, där det anges att Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter ”vid vilken tidpunkt en anmälan enligt 3 § senast ska göras”). Tidpunkten framgår alltså varken av miljöbalken eller av förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer. Att anmälan ska göras senast den 28 februari kalenderåret efter det att skyldigheten att anmäla införseln uppkom för att straffansvar ska kunna undvikas kan alltså inte ens tolkningsvis anses utgöra en del av den reglering som framgår av 29 kap. 5 § 5 och 14 kap. 12 § miljöbalken tillsammans med regleringen i förordningen.

61. Denna brist på stöd i ordalydelsen kan inte avhjälpas med att lagstiftaren kan antas ha önskat att straffbelägga underlåtenhet att anmäla införseln senast vid viss närmare reglerad tidpunkt för att syftet med registret skulle kunna tillgodoses. Inte heller kan det i en situation som den föreliggande anses att regeringen, trots avsaknad av lagstöd, ska kunna ge myndighet rätt att komplettera och ge en för straffansvar nödvändig del av regleringen. En sådan rätt skulle dels strida mot ordalydelsen i lag och förordning och medföra att den tolkning av ordalydelsen som är oförmånlig för den tilltalade läggs till grund trots att den vid en naturlig läsning av lagtexten inte framstår som klart mer närliggande, dels strida mot de krav som får anses följa av regleringen i regeringsformen.

62. Bolaget inkom den 28 maj 2010 med en anmälan till Kemikalieinspektionen avseende införsel som ägt rum under år 2009. Bolaget har därigenom fullgjort den anmälningsskyldighet som följer av miljöbalken och föreskrifter meddelade av regeringen, om än efter den 28 februari 2010 som är det datum som enligt åtalet utgjorde sista dag för anmälan. Med nyssnämnda tolkning av 29 kap. 5 § 5 miljöbalken har anmälan därmed inte skett i strid med regleringen.

Slutsatser beträffande regleringen

63. Det följer av det föregående att bolaget genom sin anmälan till Kemikalieinspektionen den 28 maj 2010 avseende 2009 års införsel inte kan anses ha gjort sig skyldig till en straffbar gärning, dels därför att ett för gärningen nödvändigt moment framgår av en reglering på myndighetsnivå i strid med vad som anges i straffbestämmelsen i 29 kap. 5 § 5 miljöbalken, dels därför att regleringen inte uppfyller kravet på tillräcklig precision och får anses sakna en tillämpbar reglering av när en anmälningspliktig person senast kan anmäla införsel för att undgå straffansvar.

64. Av Högsta domstolens praxis följer att en rättslig kvalificering varigenom en gärning bedöms vara straffri faller utanför skuldfrågan på så sätt att domstolen är obunden av kraven på genombrottsrekvisit i 51 kap. 23 a § rättegångsbalken (se t.ex. NJA 1999 s. 215 och NJA 2004 s. 840). Åtalet mot AR ska därmed ogillas. Eftersom den åtalade gärningen inte utgör brott finns inte förutsättningar att ålägga Canadian Oil företagsbot, jfr 36 kap. 7 § brottsbalken.

Överröstad i denna del är jag i övrigt ense med majoriteten.