



Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14)

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten

- tillstyrker förslaget att miljöstraffrätten regleras i en egen lag, miljöstrafflagen
- tillstyrker utredningens förslag om sanktionsväxling bortsett från gärningarna i 29 kap. 4 § första stycket punkt 1 b-e och punkt 2 miljöbalken
- avstyrker förslaget att avskaffa brottet grov otillåten avfallstransport
- tillstyrker en skärpning straffskalorna för uppsåtliga miljöbrott
- tillstyrker förslaget att höja minimibeloppet för miljöstraffavgifter
- ser mycket positivt på utredningens förslag att införa en ny särskild straffbestämmelse avseende avfallsbrott
- tillstyrker utredningens förslag att det bör införas en särskild reglering som hindrar att dubbla sanktioner kan utgå för samma överträdelse (dubbelprövningsförbudet)
- tillstyrker förslagen om en utökad vandelsprövning inom miljöområdet

- tillstyrker att samverkan på nationell nivå bör författningsregleras med ett obligatorisk deltagande från Åklagarmyndighetens sida
- välkomnar förslaget att Domstolsakademin bör erbjuda utökade utbildningar inom miljöstraffrätten för domare som verkar vid allmänna domstolar.

Inledande synpunkter

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att miljöbrottsligheten är ett växande hot mot den globala säkerheten och en lönsam kriminell verksamhet samt att möjligheterna till stora förtjänster, luckor i lagstiftningen, låg upptäcktsrisk och förhållandevis milda påföljder gör miljöbrottsligheten till en attraktiv verksamhet för kriminella. Detta gäller inte minst inom avfallsområdet som i såväl Sverige som andra länder är attraktivt för grov organiserad brottslighet. Det är därför angeläget att arbetet med att förebygga, upptäcka och utreda miljöbrottslighet vässas, effektiviseras och förbättras. Åklagarmyndigheten bedömer att utredningens förslag skapar goda förutsättningar för detta och ställer sig därför i huvudsak bakom de förändringar i lagstiftningen som utredningen föreslår. I vissa delar har Åklagarmyndigheten synpunkter vilka redogörs för i det följande.

En ny miljöstrafflag och en sanktionsväxling

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att symbolvärdet av att införa en ny miljöstrafflag inte bör underskattas. En ny miljöstrafflag visar tydligt att miljöstraffrätten tillhör kriminalpolitiken snarare än miljöpolitiken och en renodlad strafflag understryker att det är fråga om straffrätt för vilken straffrättsliga principer gör sig gällande.

Åklagarmyndigheten tillstyrker även i huvudsak förslaget om sanktionsväxling. En sanktionsväxling innebär att rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna tydliggörs. Tillsynsmyndigheterna kommer i högre utsträckning än idag hantera de mindre allvarliga överträdelserna effektivare medan de brottsbekämpande myndigheterna kan fokusera mer på de allvarligare miljöbrotten. Åklagarmyndigheten delar således utredningens uppfattning att den föreslagna sanktionsväxlingen kommer att frigöra resurser hos de brottsbekämpande myndigheterna att utreda och bekämpa den allvarliga miljöbrottsligheten.

Utredningens förslag till sanktionsväxling innebär att sanktionssystemet i högre grad lever upp till EU:s krav på kriminalisering av de grövsta överträdelserna som begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet samtidigt som sanktionerna mot övriga överträdelser fortsatt är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Med den föreslagna sanktionsväxlingen, som Åklagarmyndigheten till stora delar kan ställa sig bakom, kan också antas följa en snabbare och tydligare reaktion på mindre allvarliga regelbrott eftersom miljösktionsavgifter kan beslutas skyndsammare än straffrättsliga påföljder.

***Gärningarna i 29 kap. 4 § första stycket punkt 1 b-e
samt punkt 2 miljöbalken bör fortsatt vara straffbelagda***

Åklagarmyndigheten avstyrker – trots sin positiva inställning till såväl sanktionsväxling i allmänhet som den nu föreslagna omfattande sanktionsväxlingen – avkriminalisering av de i rubriken angivna gärningarna.

Skälen för detta är följande. Bestämmelserna om förprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter är centrala i miljöskyddslagstiftningen och kan inrymma överträdelser av allvarligt slag som inte kan angripas med stöd av andra straffbestämmelser. Utredningen relaterar återkommande i betänkandet till en distinktion mellan *allvarlig miljöbrottslighet* och *mindre allvarlig miljöbrottslighet* utan att tydliggöra vilken innebörd som läggs i de olika begreppen. Av allt att döma är det brottets enskilda straffvärde som åsyftas. Bekämpning av miljöbrottslighet motiveras dock främst av de höga skyddsintressena. Det kan därför finnas anledning att se allvarligt på de gärningstyper som direkt eller indirekt inverkar menligt på skyddet för miljön. I det avseendet är högst troligt att ett förprövningssystem som förstärks med straffsanktioner har en väsentligt större betydelse för skyddet av miljön än att straffrättsligt angripa enskilda illegala utsläpp av miljöfarliga ämnen. Det gäller särskilt förprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som ofta gäller storskalig industriell verksamhet eller annars omfattande arbetsföretag.

Enligt utredningens bedömning är den nuvarande straffsanktioneringen av otillåten miljöverksamhet ineffektiv och kan ersättas av miljösktionsavgifter, som ska kunna hanteras av tillsynsmyndigheterna. Utredningar om otillåten miljöverksamhet kan i vissa fall vara omfattande och innefatta komplicerade rättsliga bedömningar. Vidare kan sådana utredningar innefatta frågor om förverkande av brottsvinster, t.ex. vid överträdelser av villkor som gäller krav på miljöskyddande investeringar eller vid ökning av verksamhetsvolymen utöver den tillståndsgivna i syfte att öka den ekonomiska utväxlingen.

I vissa avseenden har företagsboten som sanktionsform en funktion som liknar en administrativ sanktion. De specialiserade åklagarna på Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål tillhandahåller idag en enhetlig, rättssäker och resurseffektiv hantering av brott mot tillstånds- och anmälningsskyldigheten. Antalet ärenden är relativt stort (38 % av lagföringarna avseende miljöbalken). Arbetsinsatsen är dock betydligt mindre och inkräktar inte menligt på resursbehovet för större ärenden om allvarligare brottslighet.

Utredningen framhåller att det med det nuvarande straffrättsliga systemet är förhållandevis få anmälningar – mindre än en tredjedel – som leder till lagföring. En förklaring till det är att de förhållanden som anmäls inte är konstaterade överträdelser utan endast misstänka överträdelser som kan föranleda större eller mindre bevissvårigheter. En annan förklaring är det straffrättsliga kravet på oaktsamhet eller uppsåt. En inte obetydlig del av bortfallet gäller dock rent rättsliga bedömningar där redan en preliminär åklagarbedömning kan utmynna i att det anmälda förhållandet inte uppfyller rekvisiten för brott, att gärningen är preskriberad eller att anmälan har riktats mot fel verksamhetsutövare m.m.

Avslutningsvis talar även de erfarenheter som på senare tid har gjorts i samband med större ärenden om avfallsbrottslighet för en fortsatt straffsanktionering. Det har i dessa ärenden framkommit att aktörerna ofta som ett led i brottsplanen använder anmälningsförfarandet i syfte att upprätta en legal fasad, dvs. att det i en anmälan redovisas en viss verksamhet men sedan bedrivs en annan. Kommunernas åtalsanmälningar har i sådana fall varit en viktig ingång för Polismyndighetens och åklagarnas möjlighet upptäcka, kartlägga och utreda oseriösa aktörer. Det arbetet skulle motverkas om brotten mot förprövningsskyldigheten undanhålls polis och åklagare.

Otillåten avfallstransport

Otillåten avfallstransport innefattar överträdelser av dels vissa nationella bestämmelser, dels EU:s avfallstransportförordning gällande gränsöverskridande transporter. Särskilt vad gäller kriminaliseringen av exportfallen, dvs. avfallstransporter från EU till tredje land, gör sig mycket starka skyddsintressen gällande då mottagarländerna ofta saknar förutsättningar för ett miljöriktigt omhändertagande av avfallet. Förmågan att straffrättsligt ingripa mot just avfallsdumpning i tredje land är därför central och ytterst angelägen i ett både svenskt och europeiskt perspektiv.

Utredningen föreslår att brottet grov otillåten avfallstransport ska upphöra att gälla. Som motivering anføres att dels straffskalan för det uppsåtliga brottet (av normalgraden) höjs, dels de fall som enligt nuvarande lagstiftning skulle komma ifråga som grovt brott regelmässigt torde omfattas av bestämmelsen om grovt miljöbrott eller dess oaktsamma variant.

Åklagarmyndigheten delar inte den bedömningen. Upptäckten av t.ex. omfattande och systematisk illegal export av farligt avfall till tredje land kan förväntas ske endast genom kontroller i Sverige. Utgångspunkten måste vara att förundersökningarna väsentligen ska kunna äga rum i Sverige eller inom ramen för det europeiska rättsliga samarbetet. Den grova varianten av miljöbrott är främst inriktad mot graden av miljöskada eller fara för miljön. I motsats till utredningen bedömer Åklagarmyndigheten att möjligheten att påstå grovt miljöbrott i dessa fall är ytterst begränsad om inte det finns en utredning om hur avfallet faktiskt omhändertagits i det aktuella mottagarlandet. Det framstår inte som en realistisk möjlighet. Det förhållandet att utredningen föreslår ett förtydligande av att miljöbrottsbestämmelsen endast kräver abstrakt fara förändrar inte den bedömningen.

Att den nuvarande bestämmelsen om grovt brott hittills inte kommit till användning bör inte utgöra ett skäl i sig för att avskaffa det. Kvalifikationsgrunderna i nuvarande bestämmelse är särskilt avpassade för brottstypen och inriktade på omfattningen och avfallsets farlighetsgrad. I likhet med miljöbrott och artskyddsbrott, som båda har en grov brottsvariant, är illegal export av avfall till tredje land ett viktigt nationellt och internationellt fokusområde för bekämpningen av miljöbrottslighet och det finns förutom preventiva aspekter ett starkt signalvärde i att kunna möta de allvarligaste fallen på samma adekvata sätt som när det gäller miljöbrott och artskyddsbrott.

Skärpning av straffskalorna

Som utredningen konstaterar är nu gällande straffskalor i 29 kap. miljöbalken i princip böter eller fängelse i högst två år. Mot bakgrund av det växande hot som miljöbrottsligheten utgör och den förhållandevis milda rättspraxisen delar Åklagarmyndigheten utredningens uppfattning att det finns behov av strängare straff för uppsåtliga miljöbrott, uppsåtligt artskyddsbrott, uppsåtlig miljöfarlig kemikaliehantering och uppsåtlig otillåten avfallstransport. De uppräknade brotten utövas inte sällan systematiskt och i vinstsyfte. Vid sådant förhållande speglar de föreslagna höjda straffskalorna bättre brottslighetens allvar än nuvarande straffskalor och framstår som proportionerliga.

Höjning av minimibeloppet för miljöstraffavgifter

I utredningens uppdrag har ingått att föreslå den höjning av avgiftsnivåerna som behövs för att miljöstraffavgifterna ska ha en styrande verkan. Enligt nuvarande regler ska miljöstraffavgifternas storlek framgå av föreskrifter som meddelats av regeringen. Avgiften ska, enligt 30 kap. 1 § miljöbalken, uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. Av förordningen om miljöstraffavgifter framgår att minimibeloppet är 1 000 kr och maximibeloppet 500 000 kr. Utredningen föreslår att minimibeloppet höjs till 5 000 kr medan maximibeloppet lämnas oförändrat. Det senare eftersom regeringen endast har utnyttjat halva utrymmet i bemyndigandet.

Mot bakgrund av att beloppen i bemyndigandet inte setts över sedan 2003 framstår den föreslagna höjningen av minimibeloppet som väl motiverad.

Ett nytt avfallsbrott

Åklagarmyndigheten ser mycket positivt på förslaget om införandet av en ny straffbestämmelse avseende avfallsbrott och tillstyrker att bestämmelsen utformas i enlighet med utredningens förslag. Precis som utredningen beskriver innebär det slopade kravet för åklagaren att förebringa bevisning om skada eller olägenhet att brottsutredningarna kan genomföras betydligt snabbare och mer kostnadseffektivt. Kravet på att gärningen ska vara begången i näringsverksamhet eller annan verksamhet som bedrivs vanemässighet eller i större omfattning gör att straffbestämmelsen träffar de som närmast yrkesmässigt gör sig av med avfall på ett otillåtet sätt. Eftersom ringa fall inte straffbeläggs blir inte heller kriminaliseringen för uppsåtliga brott för långtgående.

Dubbelprövningsförbudet

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att den föreslagna straffväxlingen innebär att risken för dubbelprövning ökar jämfört med vad som är fallet med nuvarande reglering. Det finns därför goda skäl att införa tydliga regler som säkerställer att samma person inte prövas för samma sak i två olika förfaranden. Åklagarmyndigheten tillstyrker därför utredningens förslag att en reglering, utformad i likhet med vad som gäller på skatteområdet och inom marknadsmissbruksområdet, som hindrar dubbelprövning införs.

Utökad vandelsprövning

Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att en utökad vandelsprövning kommer att fungera som en förebyggande mekanism som kan hindra oseriösa eller kriminella aktörer att etablera sig på marknaden. Färre

oseriösa aktörer på marknaden kan förväntas leda till att antalet överträdelser minskar.

Åklagarmyndighetens deltagande i den nationella respektive regionala samverkansfunktionen

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att samverkan på nationell nivå bör författningsregleras med ett obligatoriskt deltagande från Åklagarmyndighetens sida. Miljöbrottslighet hanteras inom Åklagarmyndigheten av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål som är en nationellt verksam enhet. Det är därför lämpligt att åklagare ges möjlighet att medverka i regional samverkan endast i mån av behov och tillgängliga resurser. Åklagarmyndigheten ser därför positivt på utredningens förslag att Åklagarmyndighetens samverkan på regional nivå görs fakultativ.

Utbildningar inom miljöstraffrätten

Miljöstraffrätten är komplex och kräver många gånger specialistkunskap. Åklagarmyndigheten delar utredningens lägesbild att de förhållandevis få åtal som väcks för miljöbrottslighet gör att många domare vid allmän domstol mycket sällan eller aldrig kommer i kontakt med miljöbrottslighet i den dömande verksamheten och att det bidrar till att praxis inom miljörätten är tämligen sparsmakad. Om den föreslagna sanktionsväxlingen genomförs kommer de brottsbekämpande myndigheterna resurser inriktas på allvarlig miljöbrottslighet, vilket kan antas leda till fler åtal och talan om företagsbot. Miljöstraffrätten kommer att renodlas och antalet straffbestämmelser som de allmänna domstolarna har att hantera blir färre.

Idag erbjuder Domstolsakademin endast en kurs inom miljöbrottslighet, en internationell kurs som erbjuds i samarbete med EJTN (European Judicial Training Network). För att nå målen om en skärpt och mer effektiv miljöbrottsbekämpning är det naturligtvis viktigt att domare som dömer i mål om miljöbrottslighet erbjuds möjlighet till relevant kompetensutveckling så att de kan stå väl rustade inför sitt dömande. Åklagarmyndigheten välkomnar därför utredningens förslag att Domstolsakademin bör erbjuda utbildning inom miljöstraffrätten, särskilt i ett svenskt perspektiv, i sitt kursutbud.

Detta yttrande har beslutats av vice riksåklagaren Eva Thunegard efter föredragning av kammaråklagaren Peter Ståhl. I den slutliga handläggningen av ärendet har också biträdande rättschefen Marie Skåninger och överåklagaren Mikael Björk deltagit.

Eva Thunegard

Peter Ståhl

Kopia till
Kommunikationsavdelningen
Rättschefen
Biblioteket