

Klimat- och näringslivsdepartementet

103 33 Stockholm

Ert dnr KN2025/01042

Vårt dnr R-2025-23

Malmö den 29 augusti 2025

REMISSVAR

SOU 2025:14 - En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Våra medlemmar – landets alla kommuner – ansvarar för att avfall samlas in, återvinns och behandlas på ett hållbart sätt. Det innebär att vi indirekt företräder hela Sveriges befolkning.

Avfall Sverige har också cirka 150 privata företag som associerade medlemmar.

Vi verkar för en hållbar och innovativ avfallshantering där vi samverkar med andra utifrån vårt samhällsansvar. Vår vision är en framtid utan avfall. Därför påverkar, utvecklar och samverkar vi för en framtid där avfall förebyggs, återvinns och ses som en resurs.

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna remissvar.

1. Sammanfattning

Avfall Sverige är positiv till utredningens förslag, men har följande anmärkningar.

- Länsstyrelsernas offentliga register över avfallstransportörer bör utökas, förbättras och kommuniceras i syfte att förebygga avfallsbrottslighet.
- Obligatorisk vandelsprövning av miljöfarliga verksamheter bör begränsas ytterligare utöver utredningens förslag, så att:
 - även kommunala bolag undantas,
 - kravet begränsas i fråga om anmälningspliktiga verksamheter, till sådana verksamheter där det identifierats risk för miljö- eller organiserad brottslighet, exempelvis avfallsverksamheter enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen,
 - tillsynsvägledningen tydliggör vad det innebär att vandelsprövningen ska begränsas till enbart de befattningar som ska anses ha betydande inflytande.
- Den praktiska möjligheten att utföra sanktionsväxling för villkorsbrott är tveksam.
- Det är en nödvändig förutsättning för förslaget om sanktionsväxling från straffbestämmelser till miljöstraffavgifter, att möjligheterna till befrielse från miljöstraffavgift utökas så som föreslås av utredningen.

- Det är bra att miljöbalkens straffbestämmelser förtydligas så att blankettstraffbuden tas bort, och att den renodlas så att de brottsbekämpande myndigheternas resurser inriktas på allvarigare brottslighet och på överträdelser som effektivast handläggs av dem. Om alltför många överträdelser beläggs med miljöstraffavgift, som ju ska betalas oavsett uppsåt eller oaktsamhet, kan det dock få allvarliga konsekvenser på verksamhetsutövers transparens och tilltro till tillsynsmyndigheter och miljöbalken. Risken är att innovation och utveckling påverkas negativt. Det krävs dessutom en samordnad tillsynsvägledning av hög kvalitet, för att säkerställa likabehandling och rättssäkerhet. Ett nationellt tillsynsregister för ärenden om miljöstraffavgift bör övervägas.

2. Synpunkter

2.1 Förbättrade möjligheter att förebygga brott (kap. 7)

Vandelsprövning

Avfall Sverige är positiv till en närmare vandelsprövning av miljöfarliga verksamheter, dels utökad kontroll vid ansökan om miljötillstånd, dels i vissa fall för anmälningsskyldiga verksamheter, och att granskning ska kunna ske av både den juridiska personen och de fysiska personer som kan anses ha *betydande* inflytande över denna.

Avfall Sverige menar dock att kravet på vandelsprövning bör begränsas ytterligare än vad som föreslås, för att undvika oproportionerlig administrativ belastning och ökade handläggningstider för miljötillstånd och anmälningar.

Förutom stat, kommuner, kommunalförbund och regioner, bör enligt Avfall Sverige även av kommuner (och regioner) helägda *bolag* undantas från kravet på vandelsprövning. Dessa omfattas nämligen av den reglering som i utredningen räknas upp på sidan 391 (offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, granskning genom kommunens revision, upphandlingslagarna, med mera). För dessa bolag gäller enligt kommunallagen att fullmäktige utser samtliga styrelseledamöter och minst en lekmannarevisor/revisor. Dessutom ska fullmäktige ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet fattas och se till att bolaget ger allmänheten insyn i verksamheten, även i den del som lämnas över till privata utförare. Behovet av vandelsprövning är alltså litet, till följd av den kontroll och transparens som redan emotes i och med nämnda reglering. För att undvika onödig administration, som tar resurser från kärnuppdragen och belastar skatte- och taxekollektiv, bör nämnda bolag ingå i de verksamheter som undantas vandelsprövning enligt föreslagna bestämmelser i miljöbalken.

Det är bra att regeringen får möjlighet att föreskriva om att anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter ska omfattas av krav på vandelsprövning på motsvarande sätt som för tillståndsskyldiga verksamheter. Förordningsförslaget är utformat så att alla C-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen omfattas. Utredningen anger att det kan finnas skäl att undanta vissa verksamheter, som mindre jordbruk och djurhållning - Avfall Sverige anser att enskilda avloppsanläggningar som bedrivs av hushåll i exempelvis samfälligheter ska läggas till där. Avfall Sverige anser dessutom, tvärtom mot utredningen, att obligatorisk vandelsprövning av anmälningsskyldiga verksamheter åtminstone till en början bör avse endast sådana verksamheter där det identifierats särskild risk för miljö- eller organiserad brottslighet, som avfallsverksamheter enligt 29 kap.

miljöprövningsförfordningen. Vandelsprövningen kan sedan utvärderas innan den eventuellt av regeringen utökas till ytterligare verksamheter.

Utredningen beskriver motsvarande reglering i andra lagområden, bland annat är vandelsprövning en förutsättning för tillstånd enligt lag om brandfarliga och explosiva varor. Lagen skärptes år 2021 i syfte att försvåra illegal hantering av explosiva varor. Exempel på personer med betydande inflytande som anges i MSB:s information om prövningen är "Vd, styrelseledamöter, personer med betydande aktieinnehav i bolaget, bolagsmän i handels- eller kommanditbolag, ordförande och styrelseledamöter i föreningar".

Angående vilka fysiska personer som ska provas i fråga om miljöfarlig verksamhet, skulle det bli alltför långtgående och oproportionerligt att pröva en hel styrelse och varje ny ledamot som kommer in. Rekvisitet bör inte tolkas alltför vidsträckt, men ändå ge avsedd effekt. Det finns övervägande fördelar med en flexibel skrivning, men det medför samtidigt behov av vägledning för tillsynsmyndigheterna i frågan.

Avfall Sverige anser att tillsynsvägledningen behöver vara på plats när reglering om vandelsprövning införs, åtminstone i fråga om anmälningsskyldiga samt pågående verksamheter. Om det vid en övergång till ny verksamhetsutövare (exempelvis vid bolagisering eller överlåtelse) skulle framkomma att påtänkta ledamöter inte skulle klara vandelsprövningen behöver verksamhetsutövaren en rimlig möjlighet att ersätta aktuell eller aktuella ledamöter för att kunna fortsätta bedriva verksamheten.

Som beskrivs i utredningen blir en pågående verksamhet inte omedelbart förbjuden i de fall kravet inte uppfylls vid byte av företrädare med betydande inflytande eller ny verksamhetsutövare, utan att det kan vara grund för omprövning av tillståndet respektive förbud mot verksamheten. Sådana ärenden ska handläggas och provas i sedvanlig ordning enligt 24 kap. respektive 26 kap. miljöbalken. Det är bra.

Kontanthantering

Avfall Sverige är positiv till slutsatsen att det inte bör införas ett särskilt förbud mot kontanthantering vid avfallshantering. Kommuner har idag ingen kontanthantering som betalning för metallskrot eller annat avfall som lämnas till dem. I det motsatta förhållandet, när kommunen är betalningsmottagare, föreligger enligt rättspraxis en skyldighet att acceptera kontant betalning för offentligrättsliga tjänster. Utöver detta kan laglig möjlighet till kontanthantering behövas av beredskapsskäl. Hur som helst bör - som utredningen anger - saken bedömas inom ramen för annat regelverk.

Övrigt

Avfall Sverige anser att länsstyrelsens offentliga register över avfallstransportörer (www.kontrolleraavfallstransportorer.se) bör utökas, förbättras och kommuniceras bättre i syfte att förebygga avfallsbrottslighet genom bättre förutsättningar att anlita lagliga avfallstransportörer.

2.2 Förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet (kap. 8)

Avfall Sverige hade önskat en bredare och grundligare genomgång av tillsynens organisation, kompetensförsörjning och förutsättningar i fråga om att förebygga och upptäcka miljöbrottslighet, men förstår att det inte funnits tid för detta inom ramen för denna utredning.

Med detta sagt kan Avfall Sverige tillstyrka förslagen om att överväga ett företagsbotregister. Ett sådant register bör vara offentligt – det är viktigt bland annat för kommunerna att ta del av, inför upphandling och auktorisation av entreprenörer. Avfall Sverige ansluter sig också till utredningens slutsats om att ett nationellt tillsynsregister bör övervägas, åtminstone i fråga om miljöstraffsavgifter. Alla beslut om miljöstraffsavgift lämnas idag, tillsammans med bland annat delgivningsbevis, till Kammarkollegiet för indrivning av avgiften till staten. Kammarkollegiet har också tagit fram vissa mallar. Register med ärenden om miljöstraffsavgifter och gemensamma mallar för beslut, bör därför kunna tas fram och vara tillgängliga för tillsynsmyndigheterna inom en inte alltför avlägsen framtid. Dagens splittrade tillsyn på kring 200 självständiga tillsynsmyndigheter behöver kompenseras med åtminstone likadan klassificering av ärenden, mallar och ett gemensamt register. Här kan jämföras exempelvis med den svenska miljörapporteringsportalen, som en gång ersatte en situation där varje enskild tillsynsmyndighet begärde in och diarieförde miljörapporter med mycket olika utformning. Det stora antalet tillsynsmyndigheter medför ett behov av gemensamma handlägningsrutiner och mallar. Naturvårdsverket tar nu parallellt fram sådant för anmälan om miljöfarlig verksamhet, vilket är mycket positivt. Om vandelsprövning införs, ska detta förstås kompletteras.

2.3 Förbättrade möjligheter att utreda och lagföra miljöbrottslighet (kap. 9, 10)

Avfall Sverige ansluter sig till utredningens slutsats att det inte bör införas en särskild bestämmelse om bevislättning avseende otillåten avfallstransport. Åklagaren bör ha full bevisbördan precis som idag.

2.4 Sanktionsväxling och sanktionssystemet (kap. 11 – 14)

Avfall Sverige är positiv till att sanktionsväxling sker genom att ett flertal lämpliga straffbestämmelser ersätts (avkriminalisering), med miljöstraffsavgift som handläggs och beslutas av tillsynsmyndigheten. Det skulle dels avlasta polis och åklagare, dels i många fall innebära effektivare beivrande. Bland annat vore det välkommet för överträdelsen att transportera eller behandla avfall i strid mot kommunala ensamrätten i 15 kap. miljöbalken.

Utredningen föreslår sanktionsväxling för villkorsbrott (överträdelse av villkor eller annan bestämmelse i tillstånd), som dock avser mycket varierande överträdelser och blir oerhört svåra att bestämma en avgift för i förordning. Avfall Sverige är därför högst tveksam möjligheten att utföra denna sanktionsväxling.

Miljöstraffsavgift innebär strikt ansvar oavsett oaktsamhet eller uppsåt och kan medföra att verksamhetsutövaren drabbas av sanktion för något som var en olycka, som denne inte rimligen kunnat undvika. I ärenden om sanktionsavgifter har inte

verksamhetsutövaren bevisbördan, som i ansöknings- och tillsynsärenden, utan den ligger på tillsynsmyndigheten, på samma sätt som hos åklagare i brottmål. Tillsynsmyndigheten ska både utreda och besluta om sanktionen.

Sammantaget kan en alltför omfattande sanktionsväxling och den pågående "inflationen" av sanktionsavgifter, de parallella åtgärder som pågår för att öka myndigheternas befogenheter och öka möjligheterna till finansiering genom provnings- och tillsynsavgifter från verksamhetsutövarna, medföra att personal vid företag och andra verksamhetsutövare får en sådan rädsla för att orsaka arbetsgivaren ekonomisk skada, att de inte vågar kontakta myndigheten för att ställa frågor och be om hjälp.

Verksamhetsutövarnas transparens minskar vid rädsla att avslöja något som kanske är sanktionerat. Detta kan förvärras om myndigheten inte vill svara på frågor om hur rättsreglerna ska tolkas, om verksamhetsutövarens planerade åtgärder är tillräckliga, utan hänvisar till att denne har bevisbördan och ett ansvar att ha kunskap och en fungerande egenkontroll. En sådan situation kan hindra innovation och utveckling, eftersom man inte vågar göra något nytt. Det kan bland annat innebära hinder mot nya affärsmodeller och innovationer för cirkulär ekonomi. Sammantaget kan ett system som framför allt baseras på straff/sanktioner vid varje överträdelse, medföra att tilltron till myndigheterna och till miljöbalken som rättssystem minskar. Avfall Sverige vill hänvisa till Skatteverkets skrift *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet* (A Stridh, L Wittberg), som redogör för bland annat rädsla som drivkraft – och som bromskloss, samt vikten av en god service från myndighetens sida. Eftersom sanktionsavgifter tas ut oavsett uppsåt eller oaktsamhet, till skillnad från miljöbalksbrotten, krävs alltså noga avvägning mellan behov/syfte och risker för varje sanktionsavgift.

Sanktionsväxling förutsätter att befrielsegrunderna för miljöskaktionsavgifter utökas i enlighet med förslaget. Det medför dock fler skönsmåssiga bedömningar och därmed risk för olika behandling i olika kommuner. Sverige har över 200 separata självständiga tillsynsmyndigheter, med mycket varierande förutsättningar i fråga om exempelvis kompetensförsörjningen. Dessutom tar varje myndighet fram egna mallar och rutiner samt upphandlar egna ärendehandläggningssystem. Endast enstaka har tillgång till jurist med kompetens om miljöbalken och/eller förvaltningslagen. Förslaget kräver därför tillsynsvägledning av hög kvalitet med mallar samt ett aktivt arbete för god service till verksamhetsutövarna, med syfte till att hjälpa dem att göra rätt. Avfall Sverige håller med om att ett nationellt tillsynsregister bör övervägas, och det bör ha gemensamma ärendeklassificeringar och vara tillgängligt för tillsynsmyndigheterna.

Branschen behöver få möjlighet att medverka i eller yttra sig över kommande utredning om kompletteringar av förordning om miljöskaktionsavgifter.

2.5 Miljöstraffrätten (kap. 15-16)

Avfall Sverige är positiv till utredningens förslag om bland annat en ny straffbestämmelse om avfallsbrott, en ny miljöstrafflag samt straffskärpningar för uppsåtliga brott. Den föreslagna lagen är väsentligt mer renodlad och tydlig än dagens reglering.

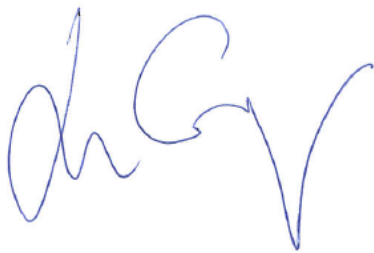
Avfall Sverige vill framföra följande. Denna sommar dömdes ett antal företagsledare i Italien till upp till 17 års fängelse för ett långvarigt och kraftigt utsläpp av PFAS-föroreningar

från en tillverkande kemiindustri, som skadat dricksvattnet inom ett mycket stort område, trots att företaget kände till riskerna. Här kan jämföras med miljöskandalen BT Kemi i slutet av 1970-talet, där det hittades ca 1000 sönderrostade gifttunnor nedgrävda från ett kemiföretag i konkurs. Ingen dömdes för miljöbrottet. Stat och kommun har fått stå för saneringen av området, vilken pågick under 50 år till en kostnad av en halv miljard. Bland mer nyliga fall kan nämnas "Think Pink", där vd för ett avfallsbolag nyligen dömts till sammanlagt 8 års fängelse för 19 grova miljöbrott (domen är överklagad av såväl tilltalad som åklagaren) och "Black mass" med nedgrävd och dumpad batterimassa. Även med de straffskärpningar som föreslås av miljöstraffrättsutredningen (8 år maxstraff jämfört med dagens 6 år för grovt miljöbrott) och den minskade "straffrabatt" generellt sett för mängdbrottslighet som föreslås i en parallell utredning, kommer de svenska miljöstraffen att stanna på sammanlagt 8 -12 års fängelse även för organiserade grova miljöbrott som sker under lång tid och stora områden.

Eventuellt kan i sådana fall dömas för det allmänfarliga brottet *Grovt spridande av gift eller smitta*, där faran för liv och hälsa är mycket allvarlig och omfattande, vilket kan ge fängelse på upp till 18 år eller livstid (13 kap. 7 § brottsbalken). Miljöstraffrättsutredningen anger att den strängare straffsatsen för grovt sådant brott kan vara att tillämpa när många människor utsätts för fara. En sådan uppsåtlig gärning innebär synnerlig hänsynslöshet som förtjänar sträng bestraffning, noterar utredningen. Avfall Sverige antar att detta skulle vara fallet för ett sådant fall som det italienska, men noterar att i BT Kemi-fallet åtalades kemiföretagets ledning för detta brott. Åklagaren kunde dock inte visa att det rörde sig om ett *allmänfarligt* brott, att tunnorna orsakat några omfattande utsläpp (att giftet spridits), att någon direkt hade skadats eller att företagsledningen hade *uppsåt att skada*. Avfall Sverige kan också notera att bestämmelsen endast straffbelägger gärningar som riktas mot människor. Om sådan gärning riktats mot djur kan för grovt brott dömas upp till maximalt sex års fängelse (förgöring, 8 §). För vissa gärningar som framkallar fara för människors liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av annans egendom (exempelvis fastighet) kan det röra sig om allmänfarlig ödeläggelse; grovt brott kan ge upp till 18 års fängelse eller livstid. Men växter och naturen i övrigt – motsvarande så kallad ekocid – är inte i sig själva skyddade av bestämmelserna. I stället synes det vara miljöbrottsbestämmelsen som blir aktuell i sådana fall. Avfall Sverige kommer därför fram till att det bör övervägas ytterligare höjning av maxstraffet för grovt miljöbrott.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-69 35 66.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Lars Stjernkvist'.

Lars Stjernkvist
Ordförande

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Tony Clark'.

Tony Clark
Vd