

REMISSYTTRANDE

Klimat- och näringslivsdepartementet

2025-08-22

Dnr 0254/25

Er referens: KN2025/01042

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

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss. Med undantag för förslaget om att straffskalorna ses över, tillstyrker Brå betänkandet i sin helhet. Brå kompletterar med följande synpunkter.

Brå tillstyrker förslagen i betänkandet – med undantag för att straffskalorna ses över

Brå har i flera rapporter bland annat konstaterat att miljöbrottslighet vid tiden för studierna var svårupptäckta, det fanns ett stort mörkertal, få fall utreddes och än färre fall ledde till åtal och dom (Brå 2008:14; Brå 2007:22; Brå 2006:5; 2002:10; 2001:10). De fall som utreddes handlade oftast om mindre allvarlig miljöbrottslighet (Brå 2006:5). Brås forskning visar också att det vid tiden för studierna fanns vissa brister i rättssystemet, exempelvis att få ärenden som anmäls av tillsynsmyndigheterna ledde vidare i rättskedjan och att vissa tillsynsmyndigheter – på kommunal nivå – hade slutat anmäla brott eftersom det inte ansågs leda någon vart (Brå 2006:5); en bild som också på ett allvarligare sätt nu bekräftas i utredningen. Av de få fall som leder till fällande dom för miljöbrott är det sällsynt med fängelsestraff – med undantag för ett fåtal fall av grovt miljöbrott från senare år. Brås forskning antyder alltså att det finns flera utmaningar för rättsväsendet när det gäller att hantera miljöbrottslighet på ett effektivt sätt. Även om Brås forskning på området gjordes för ett tag sedan, bekräftas den bild som tidigare framkommit genom Brås forskning nu av betänkandet. Brå har också nyligen konstaterat att antalet anmälda brott mot miljöbalken per invånare är högre i landsbygdskommuner än i andra kommuner samtidigt som acceptansen för den typen av brott verkar vara högre i just landsbygdskommuner (Brå 2025:10). Det tyder i viss mån på att miljöbrottsligheten också är regional till sin karaktär och att mer lokala insatser skulle behövas.

Dessutom visar internationella, europeiska och nationella rapporter och underrättelser att personer kopplade till organiserad brottslighet är involverade i miljörelaterad brottslighet, exempelvis avfallsbrottslighet och illegal handel med djur, eftersom de är två lukrativa verksamheter (se till exempel Brå 2025:10; Brå 2008:14). De är lukrativa branscher eftersom den här typen av brott troligen sällan upptäcks – än mindre anmäls – och att de flesta brott upptäcks vid kontroll eller tillsyn (Brå 2008:14; Brå 2006:5). Såväl upptäckten av miljörelaterade brott som utredningen av dem blir därför beroende av vad tillsynsmyndigheterna gör (Brå 2006:5). Som en konsekvens kan det, något motsägelsefullt, resultera i att de flesta överträdelser som upptäcks, görs hos lagenliga verksamheter eller bland laglydiga människor (Brå 2006:5). Det handlar då i regel om mindre allvarlig brottslighet på bötesnivå. Brås forskning talar alltså för att rättsväsendet har svårt att upptäcka miljörelaterade brott som begås av kriminella aktörer, som sker inom ramen för organiserad brottslighet eller som sker på ett organiserat sätt.

Mot bakgrund av Brås forskning om miljöbrottslighet, ser myndigheten därför positivt på att utredningens förslag syftar till att förbättra möjligheterna att utreda miljörelaterad brottslighet. Därför tillstyrker Brå de aktuella förslagen – med undantag för att straffskalorna ses över. Brå vill samtidigt lyfta några aspekter rörande det fortsatta lagstiftningsarbetet och den föreslagna hanteringen av miljöstraffrättsliga frågor.

En ny miljöstrafflag

Brå tillstyrker förslaget om en ny miljöstrafflag. Brå delar utredningens uppfattning att det tydliggör rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna samt klargör de straffrättsliga utgångspunkterna. Brå ser, liksom utredningen, symbolvärdet i att miljöstraffrätten får en egen lag. Det ger också miljöstraffrätten en tydligare straffrättslig karaktär än dagens reglering.

Brå avstyrker att straffskalorna ska ses över

Brå är i allmänhet positiv till att uppsåtliga brott bör resultera i strängare straff än oaksamma brott av samma brottstyp, varför de bör ha olika straffskalor. Men oaksamma miljöbrott kan leda till lika stora – till och med större – negativa konsekvenser och skador på miljö, människor och djur, som ett uppsåtligt brott. Detta eftersom också ett utsläpp av ett miljöfarligt ämne som skett genom oaksamhet vid tidpunkten för utsläppet, skulle kunna få stor spridning och vara svåröverskådligt. Därför bör straffskalan ta höjd för att även oaksamma miljöbrott har potentialen att kunna orsaka lika stor skada på miljön som uppsåtliga miljöbrott. Det gör att Brå förordar att straffskalan för miljöbrott alltså är densamma för uppsåtliga som för oaksamma brott.

I tidigare remisser (se till exempel SOU 2025:54) har Brå påpekat att det är många lagstiftningsförändringar som sker just nu då reformtakten är hög, vilket gör det svårt att överblicka helheten av förslagen samt vilka konsekvenser enskilda och allmänna straffskärpningar får. I det nu aktuella betänkandet föreslås straffskärpningar gällande miljöstraffrätten. Bland annat föreslås en skärpning av både minimi- och maximistraffet för grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott samt att maximistraffet för grovt artskyddsbrott dubblas. Dessutom föreslås straffskärpningar för olika brott av normalgraden. Som utredningen själv konstaterar är det fråga om en relativt ovanlig straffskärpning (även om det finns enstaka undantagsfall). Vanligtvis höjs i stället antingen minimi- eller maximistraffet. Lika ovanligt är det att höja maximistraffet med så mycket som det dubbla. Om tanken är att få ett större genomslag i domstolarna, det vill säga att fler personer ska dömas till fängelse, skulle förslaget kunna begränsas till att endast höja minimistraffen. Att höja minimistraffen skulle också kunna leda till att ärendena blir mer prioriterade hos polisen. Men som nämnts tidigare visar Brås forskning att problemet med miljörelaterad brottslighet i första hand är upptäcktsrisken, brister i utredningsfasen som delvis beror på bristande kunskap, att få fall leder till åtal, med mera. Brås forskning visar att insatser och åtgärder behöver göras tidigare i rättskedjan, exempelvis genom att stärka tillsyns- och kontrollmyndigheter samt att förbättra möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter att utreda miljörelaterade brott, liksom förbättrad samverkan mellan tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter (Brå 2006:5). Genom den här typen av insatser kan miljörelaterade brott utredas mer effektivt. Brås forskning om miljöbrottslighet i kombination med att få fall har prövats i domstol som resulterat i (längre) fängelsestraff, talar alltså starkt för att det saknas kunskapsunderlag och empiriskt stöd för att motivera skärpta straff för dessa brott. Därför avstyrker Brå förslagen i denna del av betänkandet.

Sanktionsväxling: övergång till miljöstraffavgifter

Brå tillstyrker den breda sanktionsväxling som utredningen föreslår, som innebär att överträdelse av förvaltningsrättsliga regler ska träffas av miljöstraffavgifter eller andra administrativa ingripanden i stället för straff. Samtidigt ska straffansvar kunna bli aktuellt för mer allvarliga fall av miljörelaterade brott. Brå instämmer i att sanktionsväxlingen resulterar i en renodling och i att brottsbekämpande myndigheters resurser kan inriktas på allvarligare miljörelaterade brott. Brå ser också positivt på att det införs särskilda regler som säkrar att så kallad dubbelprövning inte sker, så att inte samma person kan lagföras eller straffas två gånger för samma brott. Det bidrar till att både stärka olika myndigheters

roller och funktioner i förhållande till ärenden om miljöbrottslighet och stärka rättssäkerheten för enskilda.

Även om sanktionsväxlingen är positiv, så kan det finnas en liten risk för att fall som hanteras genom miljöstraffavgifter senare visar sig vara allvarigare. I sådana fall finns det, på grund av förbudet mot dubbelprövning, inte några möjligheter att utreda det som ett brott. Det kan därför, efter några år, finnas skäl att dels utvärdera om sanktionsväxlingen resulterade i den effektivitet och renodling som lagändringen avser, dels utvärdera om sanktionsväxlingen resulterat i att fall som egentligen borde ha utretts av brottsbekämpande myndigheter, i stället hanterats genom miljöstraffavgifter eller andra administrativa ingripanden.

En bredare satsning på förebyggande åtgärder kan behövas

För att stoppa oseriösa eller kriminella aktörer att bedriva miljöfarlig verksamhet, föreslår utredningen att vandelsprövning införs som en förebyggande åtgärd. Brå ser positivt på förslaget eftersom det innebär att en barriär införs, som kan antas få viss effekt då det hindrar vissa oseriösa eller kriminella aktörer. Samtidigt finns en viss risk att målvakter eller bulvaner rekryteras för att få ett tillstånd för en miljöfarlig verksamhet, som i praktiken drivs av någon annan men vars identitet göms bakom målvakter eller bulvaner. Samma problem kan uppstå om den som egentligen bedriver verksamheten använder utländska identiteter som saknar reell koppling till verksamheten, så kallade utnyttjade identiteter (Brå 2011:7, Brå 2015:8, Brå 2022:1). Det finns också en risk att personer väljer att inte ansöka om tillstånd för att undvika vandelsprövningen, men ändå bedriver miljöfarlig verksamhet, vilket gör att verksamheterna då hamnar utanför tillsynsmyndigheternas kontroll. Brå håller därför med utredningen om att vandelsprövning inte i sig är tillräckligt, utan att det parallellt krävs exempelvis stärkt polisiärt underrättelsearbete samt tillsyn och samverkan mellan myndigheter. Det kan därför finnas ett behov av att, efter ett tag, utvärdera vandelsprövningen för att se om den här typen av problem finns och vilka åtgärder som i så fall skulle kunna vidtas.

Eftersom Brås forskning visar att tillsyns- och kontrollmyndigheters insatser är avgörande för att upptäcka miljörelaterad brottslighet, skulle Brå gärna se ytterligare förslag som förbättrar möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka miljörelaterad brottslighet. Eftersom betänkandet bland annat innebär en tydligare skillnad mellan det straffrättsliga och förvaltningsrättsliga regelverket, ser Brå att det kan finnas ett behov av att samtidigt stärka tillsyns- och kontrollmyndigheternas arbete, liksom brottsbekämpande myndigheters möjligheter att utreda brott.

Fler och bredare kunskapshöjande insatser behövs

Brå har tidigare lyft fram att kunskapen om miljöbrottslighet är låg hos flera myndigheter, vilket påverkar möjligheten att upptäcka och utreda miljöbrottslighet negativt (Brå 2006:5; 2008:14). Som ett sätt att förbättra möjligheterna att upptäcka, förhindra och utreda miljörelaterade brott, ser därför Brå att det finns ett behov av kunskaps- och kompetenshöjande insatser. Eftersom betänkandet innebär en viss ökad betoning på straffrättens roll, med fler förväntade åtal om miljöbrottslighet med mera, bör sådana insatser särskilt prioriteras inom rättsväsendet. Brå ser därför positivt på att utredningen föreslår kunskaps- och kompetenshöjande åtgärder inom Polismyndigheten (avsnitt 8.6.2) och bland domare (avsnitt 10.5.2).

Brå skulle därutöver gärna se att det gjordes en bredare inventering av olika myndigheters behov av kunskaps- och kompetensutveckling. Följande skäl kan lyftas fram för det. Brås forskning indikerar att fler myndigheter kan behöva höja sin kunskap och kompetens om miljöbrottslighet (Brå 2006:5; 2008:15). Andra myndighetsrapporter antyder att det finns en inte obetydlig kunskapslucka om miljöbrottslighet bland rättsvårdande myndigheter, hos både tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter (Jordbruksverket Rapport 2016:02; Jordbruksverket Rapport 2019:14). Enligt betänkandet kommer också tillsynsmyndigheter – genom sanktionsväxlingen – att få en viktig uppgift eftersom de framöver kommer hantera frågor som tidigare hanterats genom straffrätten. Det skulle

kunna innebära ett behov av en mer generell kunskaps- och kompetenshöjning. Dessutom skulle vissa myndigheter i sin dagliga verksamhet kunna upptäcka miljöbrottslighet, såsom Tullverket och Kustbevakningen. Det talar i viss mån talar för en mer samlad behovsanalys för att kunna stärka den samlade möjligheten att upptäcka, förhindra och anmäla miljöbrottslighet.

Något som också talar för att kunskapshöjande insatser är särskilt angelägna på området är att gränsen för när straffrättsliga respektive administrativa åtgärder ska användas, nu kommer att förskjutas. Som nämnts ovan finns det alltid risker för att enskilda ärenden hamnar i "fel" system eller att nya omständigheter framkommer senare i ett ärende. Utbildningsinsatser med bland annat information om ny lagstiftning, ny praxis och lämpliga utredningsåtgärder för att säkerställa att lika fall behandlas lika är därför särskilt viktiga på detta område. Dessutom kan man anta att det finns en positiv växelverkan mellan kunskapshöjande insatser och den faktiska användningen av regelverket. En korrekt hantering av enskilda ärenden förutsätter god kännedom om lagstiftning på området, vilket i förlängningen bör resultera i en effektiv användning av särskilt det administrativa systemet.

Nationell samverkansfunktion där Brå föreslås ingå

Utredningen föreslår inrättandet av en nationell samverkansfunktion, som bland annat årligen ska kartlägga miljöbrottsligheten och ta fram en nationell lägesbild, där Brå föreslås ingå. Brå är positivt inställd till den nationella samverkansfunktionen, men ser samtidigt ett behov av vissa klargöranden. Exempelvis behöver rollfördelningen mellan deltagande myndigheter tydliggöras, liksom vilka som ska ingå. Brå vill här lyfta fram att myndighetens sakområde främst är det straffrättsliga området, som nu föreslås minska något. Brå skulle gärna se att det klarläggs vilka myndigheter som kan bidra med kunskapsstöd särskilt på det förvaltningsrättsliga området som i och med den föreslagna reformen ska öka i betydelse, och säkerställs att de myndigheterna ingår i samverkansfunktionen.

Detta yttrande avges av generaldirektören Jonas Trolle efter föredragning av utredaren Dennis Martinsson.